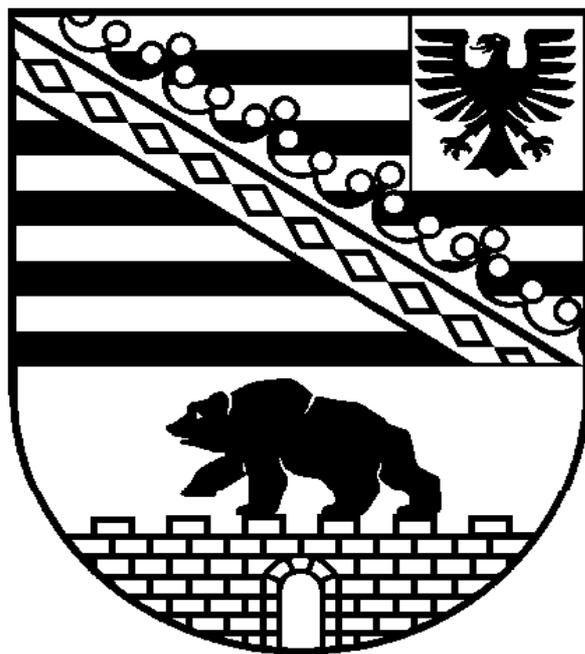


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2008

**Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2007**



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	III
Abschnitt A – Grundsatzbeitrag	1
Fehlsteuerungen und unwirtschaftlicher Einsatz öffentlicher Mittel durch die Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher sowie vergaberechtlicher Bestimmungen	1
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....	22
1 Personalausgabenentwicklung und Personalentwicklungskonzepte der Landesregierung.....	22
2 Reduzierung von Anzahl und Wertigkeit von Stellen im Leitungsbereich der Ministerien	55
3 Erhebliche langfristige Deckungslücken bei der Finanzierung der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Tarifbeschäftigte des Landes.....	62
4 Zu hoher Personalaufwand bei der Bearbeitung von Reisekostenabrechnungen.....	68
5 Teilweise nicht bestimmungsgemäße und unwirtschaftliche Verwendung von Fraktionsmitteln	74
6 Unübersichtliche und teilweise nicht nachvollziehbare Lehrverpflichtungen für Lehrkräfte an der Fachhochschule der Polizei.....	88
7 Unzureichende Kostenerstattung für Sondereinsätze der Landesbereitschaftspolizei.....	96
8 Mängel beim Informationsaustausch zwischen den Finanzämtern bei Unterhalts- und Versorgungsleistungen.....	107
9 Mängel bei der Umsetzung der Zielvereinbarungen zwischen dem Kultusministerium und den Hochschulen bezüglich der erzielten Einspareffekte und der Berichtspflichten	111
10 Versäumnisse bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001.....	122

11	Fehlende Abstimmung der Finanzkontrollstellen EFRE/ESF.....	128
12	Einrichtung einer EU-Prüfbehörde des EFRE und des ESF ohne vorherige Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	132
13	Unzureichende Beachtung eines Landtagsbeschlusses zu Anstellungsverträgen der Geschäftsführer und der Prokuristen bei Landesbeteiligungen	137
14	Unwirtschaftliches Handeln bei der Untertunnelung des Universitätsplatzes in der Landeshauptstadt Magdeburg.....	144
15	Finanzielle Mehraufwendungen infolge fehlerhafter Durchführung der Maßnahme „Erweiterung Universitätsklinikum Halle-Kröllwitz“	150
16	Unwirtschaftliche Veräußerung von landwirtschaftlichen Domänen des Landes.....	164
Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten.....		169
	Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR).....	169
Zuständigkeit des Senats		174

Abkürzungsverzeichnis

AFU-Bau	-	Ausführungsunterlage - Bau
AG	-	hier: Arbeitgeber
AllGO	-	Allgemeine Gebührenordnung
AN	-	hier: Arbeitnehmer
AöR	-	Anstalt des öffentlichen Rechts
ARGE	-	Arbeitsgemeinschaft
ATV	-	Tarifvertrag Altersversorgung
BAT-O	-	Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BB	-	Brandenburg
BBesO	-	Bundesbesoldungsordnung
BStBl.	-	Bundessteuerblatt
BW	-	Baden-Württemberg
BY	-	Bayern
EDV	-	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	-	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	-	Europäische Gemeinschaft
EGV	-	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESF	-	Europäischer Sozialfonds
EStG	-	Einkommensteuergesetz
EU	-	Europäische Union
EuGH	-	Europäischer Gerichtshof
EWG	-	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FH	-	Fachhochschule
FH PoIVO	-	Verordnung über Sonderaufgaben der Fachhochschule der Polizei
GA	-	Gemeinschaftsaufgabe
GbR	-	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GGO LSA I		Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GWB	-	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAh	-	Hochschule Anhalt (FH)
HE	-	Hessen
HHz	-	Hochschule Harz (FH)
HKD	-	Burg Giebichenstein, Hochschule für Kunst und Design Halle
HMd	-	Hochschule Magdeburg-Stendal (FH)
HMe	-	Hochschule Merseburg (FH)

HS	-	Hochschulen
HSG LSA	-	Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
HU-Bau	-	Haushaltsunterlage - Bau
KGSt	-	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	-	Kosten- und Leistungsrechnung
KMK	-	Kultusministerkonferenz
KS	-	Körperschaften
KsDW	-	Kulturstiftung Dessau-Wörlitz
ku	-	künftig umzuwandeln
kw	-	künftig wegfallend
LBB	-	Landesbetrieb Bau
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
lit.	-	Buchstabe
LLFG	-	Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
LVS	-	Lehrveranstaltungsstunden
LVVO	-	Lehrverpflichtungsverordnung
MBI. LSA	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MF	-	Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
MI	-	Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt
MJ	-	Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt
MK	-	Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt
MLU	-	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt
MLU HWB	-	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
MLV	-	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
MS	-	Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt
MV	-	Mecklenburg Vorpommern
MW	-	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt
NI	-	Niedersachsen
NL	-	Niederlassung
OFD	-	Oberfinanzdirektion
OvG	-	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
PA	-	Personalaufwand
PD	-	Polizeidirektion

PEK	-	Personalentwicklungskonzept
PPP	-	Private Public Partnership
PRev	-	Polizeirevier
RiBVerwG	-	Richter am Bundesverwaltungsgericht
RP	-	Rheinland Pfalz
SALUS gGmbH	-	Betreibergesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt
SH	-	Schleswig Holstein
SL	-	Saarland
SN	-	Sachsen
ST	-	Sachsen-Anhalt
StHBA	-	Staatshochbauamt
StK	-	Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt
TGr.	-	Titelgruppe
TH	-	Thüringen
TV	-	Tarifvertrag
VbE	-	Vollbeschäftigteneinheiten
VBL	-	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VergGr.	-	Vergütungsgruppe
VgV	-	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VO (EG)	-	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
VOB/A	-	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOF	-	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	-	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A (Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen)
VV	-	Verwaltungsvorschrift
ZVK	-	Zusatzversorgungskasse

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Fehlsteuerungen und unwirtschaftlicher Einsatz öffentlicher Mittel durch die Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher sowie vergaberechtlicher Bestimmungen

Der Landesrechnungshof stellt bei seinen Prüfungen immer wieder die Verletzung von zuwendungsrechtlichen Vorschriften fest, die letztlich zu Nachteilen beim Zuwendungsgeber und/oder beim Zuwendungsempfänger führen. Die in diesem Beitrag dargestellten ausgewählten Beispiele belegen dies.

Einen besonderen Schwerpunkt dabei bildet die Verletzung von vergaberechtlichen Vorschriften. Verstöße gegen das Vergaberecht sind auch in der Landesverwaltung immer wieder anzutreffen. Die Einhaltung der Regelungen ist für einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz durch die Nutzung des Wettbewerbsprinzips unerlässlich. Nach den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes wird durch Ausschreibungen in der Regel das wirtschaftlichste Ergebnis sowohl des Einsatzes von Landesmitteln als auch der Mittel der Zuwendungsempfänger erzielt.

Institutionen, die für ihre Beschaffungen öffentliche Gelder ausgeben, die sich aber nicht selbst einem Markt stellen müssen, können dazu neigen, ihre Auftragnehmer nach anderen als wirtschaftlichen Kriterien auszuwählen. Die Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe haben über viele Jahre kontinuierlich ergeben, dass eine solche Tendenz tatsächlich besteht. Das kann z. B. dazu führen, dass bestimmte Bieter bevorzugt werden. Die Einhaltung der Vergaberegeln stellt demgegenüber ein gewisses Maß an Transparenz sicher und trägt so dazu bei, Korruption zu verhindern.

Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung bestimmter Zwecke ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 44 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 23 LHO).

Die Gewährung der Zuwendungen und deren Verwendung haben sich nach den Maßstäben auszurichten, die auch für die eigenen Ausgaben der Landesverwaltung gelten. Neben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sind die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO sowie die spezifischen Förderrichtlinien strikt zu beachten. Diese Vorschriften sowie die Förderrichtlinien sollen eine einheitliche Entscheidungspraxis sicherstellen, die Pflichten der Zuwendungsempfänger klar regeln und der Verwaltung eine Art „Handlungsanweisung“ zur Bearbeitung der Sachfragen im Zuwendungsverfahren an die Hand geben. Sinn der Regelung ist, dass die am Zuwendungsverfahren Beteiligten die mit der Förderung verfolgten erheblichen Landesinteressen zuverlässig erfüllen.

Wenn die Beteiligten das Verfahren nicht ordnungsgemäß umsetzen, kann es zum einen zu Fehlsteuerungen kommen und zum anderen können die Ausgaben ggf. eine Höhe erreichen, die für die Umsetzung der Maßnahme nicht notwendig ist.

Im Interesse einer wirtschaftlichen Lösung ist es deshalb erforderlich, die vergaberechtlichen Regelungen innerhalb von Zuwendungsverfahren durchzusetzen sowie diese bei eigenen Beschaffungen in der unmittelbaren und der mittelbaren Landesverwaltung anzuwenden.

Folgende Themenkomplexe verdeutlichen die Problematik der Konsequenzen einer nicht hinreichenden Beachtung der einschlägigen Vorschriften:

1 Zuwendungen zur Lösung struktureller Probleme von Trägern der Abwasserbeseitigung

Ein Förderzweck ist die Sanierung notleidender Träger der Abwasserbeseitigung auf Basis der Sanierungshilfe-Richtlinie. Auf dieser Grundlage hat das Land in der Vergangenheit verschiedene Zuwendungen ausgereicht. Mit der vierten Änderung der Sanierungshilfe-Richtlinie hat es in diesen Fällen sog. „Teilentschuldungshilfe“ gewährt, mit der das Land Kredite, die die Aufgabenträger für Maßnahmen der Schmutzwasserentsorgung aufgenommen hatten, teilweise ablöste oder deren Zins- und Tilgungslast übernahm.

Die Zuwendungsempfänger erhielten die Förderung nach dem Abschluss von Zuwendungsverträgen mit dem Land. Die Bewilligungsbehörden wählten die Form des Vertrages bewusst.

Das zwang die Zuwendungsempfänger letztlich dazu zu entscheiden, ob sie die mit der Förderung im Gegenzug verbundenen Verpflichtungen, z. B. kostendeckende Abgaben zu erheben, eingehen wollen. Aufgrund der Tragweite der Verpflichtungen hätten sie auch bereit sein müssen, diese gegen Widerstände der Nutzer und aus dem politischen Raum der Mitgliedsgemeinden durchzusetzen.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das Land Sonderorganisationseinheiten, z. B. die „Abwassersonderstäbe“ und die „Management-Unterstützungs-Gruppe“ geschaffen hat, die sich neben den anderen zuständigen Behörden mit dieser Aufgabe befasst haben. Im Ergebnis haben die Behörden den Zweck der Teilentschuldung nicht immer erreicht, da es mitunter an einem konsequenten Verhalten der Bewilligungsbehörden gefehlt hatte.

So hat der Abwasserzweckverband „Bodeniederung“ Landesmittel in Form von Teilentschuldungshilfe nach der Sanierungshilfe-Richtlinie in Höhe von insgesamt 36,4 Mio. € erhalten.

Die Bewilligungsbehörden des Landes haben für den Abwasserzweckverband „Bodeniederung“ bei den dazu abgeschlossenen drei Teilentschuldungsverträgen erhebliche Mittel aufgewendet mit dem Ziel, Fehler der Vergangenheit zu bewältigen und wirtschaftliche Strukturen für die Zukunft zu schaffen.

Dabei hat das Land darauf vertraut und erwartet, dass der geförderte Verband und damit auch dessen Mitgliedsgemeinden die desolante wirtschaftliche und organisatorische Situation spätestens zu diesem Zeitpunkt erkennen und beginnen, an der Änderung dieser Lage zu arbeiten.

Unabhängig von den gravierenden Mängeln beim Handeln des Zuwendungsempfängers kann der Landesrechnungshof das mit dem Einsatz der Landesmittel verbundene Verwaltungshandeln nur in begrenztem Umfang nachvollziehen. Das gilt sowohl für die Bewilligungs- als auch für die Kommunalaufsichtsbehörden.

Vor Abschluss des ersten Teilentschuldungsvertrages im Jahr 2001 fehlte es an Fördervoraussetzungen, da der Verband z. B. auch mit Beginn der Förderung keine ordnungsgemäße Geschäftsführung gewährleistet hat. Der Gutachter der Organisationsuntersuchung hat u. a. festgestellt, dass grundlegende Daten in der Geschäftsführung nicht vorgelegen haben. Gleichwohl hat das Land den Verband gefördert, weil er sich in einer akuten Notlage befunden hat.

Dies hätte jedoch im Gegenzug eine umfassende Kontrolle der vertraglich zugesagten Verpflichtungen des Abwasserzweckverbandes „Bodeniederung“ seitens der Bewilligungsbehörden erfordert. Im Jahr 2003 schlossen die Bewilligungsbehörden den zweiten und im Jahr 2004 den dritten Teilentschuldungsvertrag ab, obwohl sich mittlerweile herausgestellt hatte, dass der Verband eine ausgeprägte Verweigerungshaltung bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen an den Tag legte. So verzögerte der Verband z. B. den Beschluss zur Erhebung von kostendeckenden Gebühren, bis die Kommunalaufsichtsbehörde im Jahr 2007 nach einer entsprechenden Weisung des Landesverwaltungsamtes den Beschluss im Wege der Ersatzvornahme ersetzte.

Ziel der Förderung war es, die wirtschaftliche Tätigkeit zu unterstützen und die organisatorische Struktur des Verbandes entscheidend zu verbessern. Das hat das Land bisher in diesem Verband trotz des mit 36,4 Mio. € erheblichen Einsatzes von Teilentschuldungsmitteln seit 2001 noch nicht erreicht. Der Abwasserzweckverband versucht erst jetzt – im siebenten Jahr nach der erstmaligen Förderung mit Teilentschuldungshilfe – seine Defizite (z. B. fehlende Erhebung kostendeckender Niederschlagswassergebühren und Mängel bei der Erhebung von Einnahmen) durch einen angestrebten Zusammenschluss mit einem anderen Verband grundlegend zu beseitigen.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass die Landesbehörden neben legislativen und aufsichtsrechtlichen Mitteln auch Anreizsysteme verwenden, um Einfluss auf notwendige strukturelle Änderungen bei Selbstverwaltungsträgern zu nehmen. Derartige Anreizsysteme können aber nur dann funktionieren, wenn das Prinzip des „Gebens und Nehmens“ nicht ausgehöhlt wird.

Die Landesbehörden müssen strikt darauf achten, dass solche Förderungen nicht nur „mitgenommen“, sondern auch die gewünschten Effekte erzielt werden. Dazu muss die Umsetzung von verbindlichen Auflagen mit aller Konsequenz gefordert und zeitnah kontrolliert und ggf. durchgesetzt werden.

Die zuständigen Landesbehörden haben die Hinweise und Anregungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen und wirken darauf hin, dass die notwendigen Veränderungen im Abwasserzweckverband „Bodeniederung“ vollzogen werden.

2 Verletzung von Vergaberecht

Das Vergaberecht ist für die Landesbehörden und die Kommunen insbesondere aus zwei Blickwinkeln von Belang. Sie sind zum einen als öffentliche Auftraggeber selbst daran gebunden, wenn sie Beschaffungen vornehmen. Zum anderen haben sich Zuwendungsempfänger über die Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden daran zu halten und die Zuwendungsgeber deren Einhaltung zu überwachen.

Die Beachtung des Vergaberechts hat erhebliche Steuerungseffekte, da dieses dazu beiträgt, das Wettbewerbsprinzip aufrechtzuerhalten, geeignete Anbieter auszuwählen und auch Korruption vorzubeugen.¹ Die Auswirkungen von Rechtsverletzungen können zu negativen Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte führen.

Des Weiteren kann es bei der Nichteinhaltung von Vergaberecht und damit von Zuwendungsbestimmungen in der Regel zu Rückforderungen von Zuwendungen kommen.

Auch Behörden haben die Vergaberechtsregelungen nicht immer eingehalten.

Folgende Beispiele sowohl für Zuwendungsempfänger als auch für staatliche Behörden verdeutlichen dieses:

LLFG Iden

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt ist die Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (LLFG) u. a. in Iden tätig.

Zielstellung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt war es, an diesem Standort eine Anlage zur Herstellung von Biogas zur Energiegewinnung zu errichten und zu betreiben. Es wollte die Anlage auch zu Schulungs- und Unterweisungszwecken für praktische Demonstrationen nutzen. In der sich entwickelnden Planung sollte dazu ein sog. „Bioenergiezentrum“ (u. a. Biogasanlage und Festbrennstoffanlage) am Standort Iden entstehen.

Die Verwaltung hatte ursprünglich beabsichtigt, selbst am Standort Iden eine Biogasanlage zu errichten. Hierzu gab sie entsprechende Planungsleistungen in Höhe von 32.000 € in Auftrag (Bauantrag des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 10. April 2002).

¹ Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (MBI. LSA 2008 S. 341 ff.)

Bereits in dieser Phase beteiligte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt neben einem Planungsbüro auch die Firma A an seinen Überlegungen. Dieses Vorhaben in Eigenregie kam aber nicht zustande.

Im Januar 2004 entschied sich die Verwaltung endgültig, den Bauantrag zurückzuziehen. Als Alternative strebte die Verwaltung die Realisierung im Wege eines sog. „PPP-Projektes“ an. Auch an diesen Überlegungen beteiligte sie die Firma A. Sie erarbeitete eine „Rahmenvereinbarung über die Errichtung und Nutzung einer Bioenergieanlage in einem Public-Private-Partnership-Modell (PPPM)“. Als Vertragspartner sah sie die Firma A vor. Die letzten Entwürfe dieser Rahmenvereinbarung, die dem Landesrechnungshof vorliegen, datierten vom Februar 2004.

Im März 2004 schlossen das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und die Firma A – die an allen Planungen beteiligt gewesen ist – eine nur noch „Absichtserklärung“ genannte Vereinbarung. In dieser „Absichtserklärung“ kamen sie überein, „... Synergieeffekte privater und öffentlicher Zusammenarbeit [zu] nutzen ...“.

Die LLFG hat an diesem Standort eine Vielzahl von Verträgen (Gülleliefer-, Roggenliefer- und Pachtvertrag) mit der Firma A sowie Abnahmeverträge (Wärmeliefer- und Stromliefervertrag) mit einem Energieproduzenten, der Firma B, geschlossen. Die Firma A hält 80 v. H. der Geschäftsanteile der Firma B. Im Pachtvertrag hat die Verwaltung der Firma A die Errichtung der erforderlichen Anlagen für die Vertragslaufzeit gestattet und auch eine entsprechende beschränkte persönliche Dienstbarkeit bewilligt. Die Firma A ist hiernach verpflichtet, ihre Anlagen nach Ablauf des Pachtvertrages vom Grundstück zu entfernen. Eine wirtschaftliche Absicherung dieser Verpflichtung besteht nicht.

Für die zur Durchführung der „Absichtserklärung“ abgeschlossenen Verträge hätte bei einer Einzelbetrachtung dieser Verträge, mit Ausnahme des Stromliefervertrages, keine Ausschreibungspflicht bestanden.

Jedoch sind auch formell nicht vom Vergaberecht erfasste Rechtsgeschäfte daraufhin zu überprüfen, ob sie bei einer funktionalen wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung wirtschaftlich der Auftragsvergabe eines öffentlichen Auftraggebers an einen Dritten gleichkommen. Ist das der Fall, so besteht auch eine Bindung an das Vergaberecht.

In Iden kamen die Einzelverträge bei einer solchen Betrachtung einer Auftragsvergabe gleich. Die Verträge hingen nach Darstellung der Verwaltung und der Firma A wirtschaftlich zusammen. Das Bioenergiezentrum konnte schließlich erst errichtet werden, als die notwendigen Rohstofflieferungen und Abnahmeverträge gesichert waren. Die Verwaltung trägt zudem letztlich das Insolvenzrisiko der Firma A zumindest teilweise mit, weil die Rückbauverpflichtung der Firma A wirtschaftlich ungesichert ist. Vor allem sind aber das Interesse an einer neuartigen umweltfreundlichen Anlage zur Energieerzeugung und damit auch der Einfluss des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt auf das Projekt in allen Planungs- und Ausführungsphasen stets stark gewesen. Das Interesse ergibt sich schon daraus, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt zunächst eine Eigenrealisierung und danach ein entsprechendes PPP-Projekt geplant hatte. Nur einen Monat nach den letzten Entwürfen für ein ausschreibungspflichtiges PPP-Projekt unterzeichneten das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und die Firma A eine „Absichtserklärung“. Obwohl die bloße „Absichtserklärung“ keine Rechtsverpflichtungen enthalten sollte, vollzogen die Partner sie umgehend, leiteten die erforderlichen Rechtsgeschäfte ein und brachten ihre wirtschaftlichen Vorstellungen in Einklang. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt entschied sich damit für den Anbieter, der bereits seit Jahren an den staatlichen Planungen beteiligt war. Es wollte offensichtlich keinem anderen potenziellen Betreiber die Gelegenheit geben, ein Konzept und ein Angebot vorzulegen. Auch das zeigt, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt ein starkes Interesse an der Verwirklichung des gemeinsam entwickelten Grundkonzepts hatte und das Projekt als eigenes Vorhaben des Landes umsetzen wollte. Es lagen nach Auffassung des Landesrechnungshofes keine Anhaltspunkte dafür vor, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt lediglich als Lieferant der benötigten Grundstoffe bzw. als Abnehmer der Endprodukte Wärme und Strom für einen ohnehin aus eigenem Antrieb ansiedlungswilligen Betreiber auftrat.

Bei funktionaler wirtschaftlicher Gesamtbetrachtung kamen die Verträge und die „Absichtserklärung“ nach Auffassung des Landesrechnungshofes daher der Auftragsvergabe eines öffentlichen Auftraggebers an einen Dritten gleich.

Demzufolge war das Vergaberecht nach § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) anzuwenden. Das Gesamtprojekt des Landes „Bau und Betrieb der Bioenergieanlage sowie deren Nutzung zu Schulungs- und Untersuchungszwecken“ ist daher nach VOL/A ausschreibungspflichtig gewesen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte die Auffassung des Landesrechnungshofes zur vergaberechtlichen Bewertung des Vorganges nicht. Es wies in seinem Schreiben vom August 2008 u. a. darauf hin, dass „...das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt nicht als Beschaffer angesehen werden...“ kann.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzamt in Quedlinburg

Im Zuge der Finanzamtsstrukturreform stand u. a. die Entscheidung zu einem Finanzamtsstandort im künftigen Landkreis Harz an. Ein Organisationskonzept zur Struktur der Finanzämter vom Oktober 2006 sah als Standort Quedlinburg vor. Mit Schreiben vom 9. Januar 2007 legte der damalige private Grundstückseigentümer der Liegenschaft Klopstockweg 10, Quedlinburg, dem Land, vertreten durch das Finanzamt Quedlinburg, ein Angebot zum Verkauf und der Herrichtung dieses ehemaligen Industriegebäudes vor. Die Liegenschaft veräußerte er im August 2007 an den jetzigen Investor.

Am 30. Januar 2007 hat das Kabinett beschlossen, den Finanzamtsstandort des künftigen Landkreises Harz in der Stadt Quedlinburg einzurichten.

Der Landesbetrieb Bau führte eine Standortuntersuchung zur Unterbringung des künftigen Finanzamtes Harz durch. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2007 übersandte er seine diesbezüglichen Ergebnisse dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, das durch Schreiben vom 20. Dezember 2007 das Ministerium der Finanzen davon in Kenntnis setzte. Aus den Anlagen zu diesen Schreiben ist ersichtlich, dass der Landesbetrieb Bau im November 2007 für die Liegenschaft Klopstockweg 10, Quedlinburg, allein für die Baukonstruktion und die technischen Anlagen Nettokosten in Höhe von 6.752.269 € ermittelte, die bei Durchführung der Maßnahme als Eigenbau entstehen würden. Ferner untersuchte er im Dezember 2007 verschiedene Standorte in Quedlinburg, Halberstadt und Wernigerode. Als Ergebnis hat der Landesbetrieb Bau unter Zugrundelegung eines Angebotes des Investors, der auch neuer Grundstückseigentümer ist, als seiner Ansicht nach wirtschaftlichsten Standort die Liegenschaft Quedlinburg, Klopstockweg 10, ausgewiesen (Stand: 11. Dezember 2007).

Auch aufgrund dieser Empfehlung hat die Landesregierung in der Kabinettsitzung am 22. Januar 2008 die getroffene Standortentscheidung bestätigt und dem Erwerb der Liegenschaft Klopstockweg 10 in Quedlinburg zugestimmt.

Am 30. Januar 2008 hat der Ausschuss für Finanzen die Entscheidung der Landesregierung zugunsten des Finanzamtsstandortes Quedlinburg zur Kenntnis genommen und seine Zustimmung zu dem damit verbundenen Erwerb der Liegenschaft Klopstockweg 10 erteilt. Der Landesrechnungshof hat bereits zu diesem Zeitpunkt in der Ausschusssitzung auf die Ausschreibungspflicht hingewiesen.

Der Investor hat das Grundstück nicht separat, sondern nur mit den zur Herrichtung der Liegenschaft notwendigen Leistungen angeboten. Deshalb hat das Land mit ihm am 14. März 2008 einen Kaufvertrag über das Grundstück einschließlich der Herrichtung der Liegenschaft nach den Vorgaben des Landes geschlossen. Das Auftragsvolumen, das sich aus dem Angebot des Investors ergibt, beträgt ca. 7,3 Mio. €.

Die Landesregierung hat auf Vorschlag des Ministeriums der Finanzen mit Kabinettsbeschluss vom 22. Januar 2008 entschieden, dass eine europaweite Ausschreibung des Projektes nicht erfolgen muss. Das Ministerium der Finanzen hat auf eine Ausschreibung verzichtet.

Nach dem Erwerb der o. g. Liegenschaft durch das Land hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass durch die Direktvergabe des Bauauftrages ein Verstoß gegen das Vergaberecht vorliegen könnte und das formale Anhörungsverfahren im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EGV eingeleitet.²

Das Ministerium der Finanzen vertritt die Ansicht, dass es sich bei dem vorgesehenen Erwerb der Liegenschaft in Quedlinburg mit dem darauf durch einen Investor herzurichtenden Verwaltungsgebäude nicht um einen vergabepflichtigen Vorgang handelt und es deshalb keiner Ausschreibung bedarf. Das Vergaberecht gelte nach § 100 Abs. 2 lit. h) GWB nicht für Aufträge über Rechte an Grundstücken oder vorhandenen Gebäuden. Die Durchführung eines standortoffenen Vergabeverfahrens hätte die Umsetzung der politischen Entscheidung einschließlich der zugrunde liegenden Aspekte (strukturpolitische Ziele, funktionale Anforderungen, Bürgernähe, Erreichbarkeit) zugunsten des ausgewählten Standorts unmöglich gemacht. Geeignete Alternativstandorte seien nicht vorhanden gewesen. Die Einbeziehung von Bauleistungen beruhe darauf, dass der Investor das Objekt nur in Verbindung mit diesen Leistungen angeboten habe. Damit seien die Bauleistungen ergänzende und nur von untergeordneter Bedeutung.

² Schreiben der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 6. Mai 2008

Das Ministerium der Finanzen legt für die Berechnung des Schwellenwertes das Angebot des damaligen privaten Grundstückseigentümers sowie den vom jetzigen Investor in dessen Bauantrag angegebenen anrechenbaren Bauwert zugrunde, womit der Schwellenwert nach Artikel 7 c) der Richtlinie 2004/18/EG in Höhe von 5.150.000 € jeweils nicht erreicht wäre. Damit sei nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen eine europaweite Ausschreibung nicht erforderlich gewesen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre nach dem Kabinettsbeschluss vom 30. Januar 2007 eine öffentliche Ausschreibung bezogen auf den Standort Quedlinburg erforderlich gewesen. Stattdessen hat die Landesregierung ca. ein Jahr später den Erwerb der Liegenschaft Klopstockweg 10 beschlossen.

Der ausschließliche Erwerb dieses Grundstückes wäre nicht ausschreibungspflichtig gewesen. Jedoch handelt es sich hier um einen sog. „gemischten Vertrag“, der neben dem Grundstückserwerb einschließlich des vorhandenen Gebäudes auch Bauleistungen beinhaltet. Der Schwerpunkt dieses Erwerbsvorganges liegt in den Bauleistungen hinsichtlich des Gebäudes, die zu seiner schlüsselfertigen Herrichtung führen, da diese Leistungen nicht nur von untergeordneter Bedeutung sind. Damit liegt der Ausnahmetatbestand nach § 100 Abs. 2 lit. h) GWB nicht vor.

Der primäre Zweck des Kaufvertrages bezieht sich auf die durch die Neustrukturierung der Finanzämter notwendig gewordene Bereitstellung eines funktionsfähigen Gebäudes, das den Bedürfnissen eines Finanzamtes im Harzkreis gerecht wird und nicht – wie vom Ministerium der Finanzen angeführt – auf die Durchsetzung der Standortentscheidung durch Erwerb des Grundstückes. Für die Verwirklichung des primären Zieles haben die Parteien insbesondere die Herrichtung der Liegenschaft im Kaufvertrag vereinbart. Die damit verbundenen Bauleistungen sind aufgrund ihres erheblichen Umfangs in wirtschaftlicher Hinsicht bedeutsam und im Verhältnis zum Erwerb keineswegs nur Nebenarbeiten von untergeordneter Bedeutung. Vielmehr kann erst die Ausführung dieser umfangreichen Leistungen zu dem vorrangig zu verwirklichendem Ziel, ein funktionsfähiges Finanzamtsgebäude zu erhalten, führen. Da Schwerpunkt des Vertrages die Bauleistungen sind, wäre ein Ausschreibungsverfahren nach VOB/A zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Variante erforderlich gewesen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hätte das Kabinett am 22. Januar 2008 die Standortentscheidung für den Klopstockweg 10 in Verbindung mit dem Erwerb des Grundstückes und der Herrichtung der Liegenschaft ohne vorherige Ausschreibung nicht treffen dürfen.

Da das Land als öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 98 GWB bei der Erteilung eines Bauauftrages im Sinne des § 99 Abs. 3 GWB verpflichtet ist, das Vergaberecht zur Gewährleistung des Wettbewerbes zu beachten, muss es auch eine Umgehung des Vergaberechts bzw. des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung verhindern. Sofern aus sachlichen Gründen in Quedlinburg nur das Grundstück Klopstockweg 10 in Frage käme, hätte das Land sich darum bemühen müssen, das Grundstück vom ursprünglichen Grundstückseigentümer zunächst selbst zu erwerben. Anschließend hätte es die Bauleistungen öffentlich ausschreiben oder das Vorhaben als Eigenbau realisieren können. Alternativ wäre ein anderer Standort in Betracht zu ziehen gewesen.

Mit dem Kaufvertragsschluss hat das Land entschieden, dass der unter standortpolitischen, städtebaulichen und vermeintlich wirtschaftlichen Aspekten getroffenen Standortentscheidung Vorrang vor der Einhaltung des Vergaberechts im Rahmen einer anderen Verfahrensweise eingeräumt wird.

Die vom Ministerium der Finanzen vorgenommene Bemessung des Schwellenwertes kann, abgesehen davon, dass sie den Anforderungen nach § 3 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) nicht gerecht wird, nicht herangezogen werden, da unter Beibehaltung der Standortentscheidung eine wettbewerbliche Situation ohnehin nicht herzustellen gewesen wäre.

Für eine standortunabhängige Entscheidung liegen keine Vergleichswerte zur Bemessung des Schwellenwertes vor. Solche hätte der Landesbetrieb Bau nach § 3 VgV durch sorgfältige Schätzung ermitteln müssen. Hilfsweise kann der vom Landesbetrieb Bau für die Liegenschaft Klopstockweg 10 bestimmte Vergleichswert herangezogen werden. Allein für die Baukonstruktion und die technischen Anlagen ergeben sich danach Nettokosten in Höhe von 6.752.269 €. Der Vergleichswert lag damit, ohne überhaupt die Gesamtkosten zu erfassen, deutlich über dem Schwellenwert in Höhe von 5.150.000 € (Artikel 7 c) der Richtlinie 2004/18/EG). Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre das Gemeinschaftsrecht anzuwenden gewesen. Im Übrigen wäre auch bei Nichterreichen des Schwellenwertes eine nationale Ausschreibung nach § 55 LHO in Verbindung mit VOB/A notwendig gewesen, die ebenfalls nicht erfolgt ist.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Ministerium der Finanzen als Haushalts- und Querschnittsministerium eine herausgehobene Verantwortung für Ausschreibungen, besonders in eigenen Verfahren. Ein Verstoß gegen vergaberechtliche Vorschriften ist daher besonders kritikwürdig.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen diese Vorschriften künftig beachtet und deren Umgehung ausschließt.

Der Landesrechnungshof weist vorsorglich darauf hin, dass sich aus der Verletzung der europarechtlichen Vorschriften erhebliche Folgen ergeben können. So musste im Jahr 2007 nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes ein Vertrag rückabgewickelt werden, was zu erheblichen Schadensersatzforderungen des Investors führen wird. Weiterhin könnte die Kommission Zwangsgelder festsetzen, die durch das Land im Fall von Untätigkeit zu zahlen wären.

Das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EGV ist noch nicht abgeschlossen. Daher sind auch die Erörterungen mit dem Ministerium der Finanzen noch nicht beendet.

Kulturstiftung Dessau-Wörlitz (KsDW)

Wahl der nicht zutreffenden Vergabeart

Das Kultusministerium gewährt der KsDW entsprechend dem im jeweiligen Haushaltsplan der Stiftung ausgewiesenen Fehlbedarf eine institutionelle Förderung.

Darüber hinaus erhielt die Stiftung in dem vom Landesrechnungshof geprüften Zeitraum (2002 - 2005) weitere Projektförderungen, nämlich:

- die Projektförderung des Bundes und des Landes (Leuchttürme Ost) für Investitionen sowie Personal- und Sachausgaben,
- die Förderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2000 - 2006 im Rahmen des Programms „Kultur in den neuen Ländern und der Europäischen Union - Kulturinvestitionsprogramm (KIP)“,
- die Förderung aus dem Aufbauprogramm „Fluthilfe“, welches der Behebung unmittelbarer Schäden infolge des Hochwassers im Jahr 2002 diente sowie
- Förderungen diverser Institutionen für Einzelprojekte.

Die KsDW erteilte die Aufträge im Rahmen der geprüften Vorgänge im Ergebnis von Beschränkten Ausschreibungen ohne einen vorherigen Öffentlichen Teilnahmewettbewerb. Nach den Bestimmungen der Zuwendungsbescheide war die KsDW zur

Anwendung des Vergaberechts verpflichtet. Dazu gehörte u. a. auch, dass die richtige Vergabeart zu wählen war.

So ist z. B. eine Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb zu wählen, wenn die Leistungen nach ihrer Eigenart nur durch einen beschränkten Kreis von Unternehmern, der z. B. über besondere Erfahrungen im Denkmalbereich verfügt, ausgeführt werden können.

Für die Auftragserteilung gab die KsDW dem Projektsteuerer die potenziellen Bewerber in Bewerberlisten vor, die sie in gewissen Abständen aktualisierte. Die jeweiligen Bieterlisten der einzelnen Vergabeverfahren enthielten in der Regel zur Abweichung von einer Öffentlichen Ausschreibung nachfolgende Begründung:

„Die Arbeiten sind beschränkt auszuschreiben, da es sich um Arbeiten am Denkmal handelt (VOB/A § 3 Abs. 2 Buchst. a). Die Bieterliste ist mit dem Bauherrn KsDW abgestimmt. Die Firmen sind in der Lage, die Arbeiten mit entsprechender Flexibilität im Denkmal auszuführen.“

Eine Eignungsprüfung in Hinsicht auf Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit sowie Prüfung der technischen und wirtschaftlichen Mittel gem. § 8 Nr. 4 VOB/A beschränkte sich lediglich auf die vorliegenden Erfahrungen der Stiftung mit diesen in der Vergangenheit für die KsDW tätigen Firmen und deren Referenzobjekte.

Die KsDW vertrat die Auffassung, alle Leistungen grundsätzlich beschränkt ausschreiben zu dürfen. Sie hat das damit begründet, dass es sich um Arbeiten am Denkmal handele, die nur mit den von ihr ausgesuchten Firmen zu realisieren seien. Dem kann der Landesrechnungshof so uneingeschränkt nicht folgen. Er erkennt nicht, dass die Arbeit im denkmalgeschützten Bereich eine hohe Fachkompetenz und Erfahrung sowie Verantwortungsbewusstsein aller Beteiligten erfordert. Er teilt die Auffassung, dass die denkmalspezifischen Leistungen in der Regel nur von einem beschränkten Kreis von Auftragnehmern in geeigneter Weise ausgeführt werden können.

Allerdings ist der vorhandene Kreis von Auftragnehmern für denkmalspezifische Leistungen groß genug, um auch für diese Arbeiten einen Öffentlichen Teilnahmewettbewerb vorschalten zu können.

Darüber hinaus haben die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes gezeigt, dass auch im Denkmalbereich nicht denkmalspezifische sog. Standardbauleistungen, wie z. B. Gerüst-, Elektro-, Klempner-, Heizungs- und Sanitärarbeiten, zur Ausführung kommen.

Diese Arbeiten führen im Allgemeinen nicht zu erheblichen Eingriffen in die historische Bausubstanz und erfordern somit keine Einschränkungen bzgl. der Ausschreibung der Gewerke. Es war daher nicht korrekt, für solche Arbeiten regelmäßig ohne weitere Begründung nur Beschränkte Ausschreibungen durchzuführen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat die KsDW das Vergaberecht nicht hinreichend beachtet und damit gegen die Auflagen in den Zuwendungsbescheiden verstoßen.

Die KsDW hat mit Schreiben vom 12. August 2008 zugesagt, ihre Vergabep Praxis zu verändern und sie den Rechtsvorschriften anzupassen. Sie hat dem Landesrechnungshof im Einzelnen dargelegt, wie die Vergabe öffentlicher Aufträge in Zusammenarbeit mit den Projektsteuerern künftig aussehen wird.

Teilung von Aufträgen

Die KsDW hat einen Denkmalrahmenplan erarbeitet. Der Denkmalrahmenplan besteht aus einer Übersichtsplanung zur Darstellung und Bewertung des Erfassungsraumes und einer Gliederung in Teilräume sowie deren innerer Struktur und vertiefender Teilpläne über die zu bildenden Teilräume. In einem ersten Schritt wird die Übersichtsplanung erstellt und in einem zweiten Schritt der Rahmenplan in mehreren Etappen über die Teilräume für die Gesamtfläche fortgeschrieben. Insgesamt weist der Denkmalrahmenplan 20 Teilräume auf.

Für die Erarbeitung hat sie in den Jahren 2002 bis 2005 Zuwendungen erhalten. Nach den Auflagen im Zuwendungsbescheid war die KsDW verpflichtet, bei der Vergabe freiberuflicher Leistungen die VOF anzuwenden.

Auf Grundlage der auf den Denkmalrahmenplan bezogenen Auskunft der Vergabestelle des damaligen Regierungspräsidiums Dessau vom 16. Dezember 2003, dass Einzelaufträge bis 200.000 € frei vergeben werden können, hat die KsDW für die Jahre 2004 und 2005 Einzelaufträge für acht Teilräume im Gesamtauftragswert von 226.000 € vergeben.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes handelte es sich bei der Übersichtsplanung und den Teilplänen für die Teilgebiete um einen nicht teilbaren Auftrag im Sinne der vergaberechtlichen Bestimmungen, so dass die KsDW verpflichtet war, den Rahmenplan einschließlich aller Teilräume insgesamt auszuschreiben.

Die Verwaltung ist nach nochmaliger Überprüfung des Sachverhalts mit Schreiben des Landesverwaltungsamtes vom 3. Januar 2007 der Auffassung des Landesrechnungshofes gefolgt, dass eine Zusammenfassung der Einzelteilräume und somit eine Ausschreibung der Leistung insgesamt hätte erfolgen müssen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat die KsDW Vergaberecht verletzt und gegen die Auflagen im Zuwendungsbescheid verstoßen.

3 Abgrenzung zwischen Projektförderung und institutioneller Förderung

Nach VV Nr. 2 zu § 23 LHO sind als Zuwendungsarten „Projektförderung“ (zur Deckung von Ausgaben eines Zuwendungsempfängers für einzeln abgegrenzte Vorhaben) und „institutionelle Förderung“ (zur Deckung der gesamten Ausgaben eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers) zu unterscheiden.

Es ist sowohl für die Veranschlagung als auch für die Bewilligung von Zuwendungen von Bedeutung, welche der beiden Zuwendungsarten jeweils in Betracht kommt. Für beide Zuwendungsarten sind zum Teil unterschiedliche Grundsätze und Bestimmungen zu beachten.

Über die begriffliche Unterscheidung von Projektförderung und institutioneller Förderung in den VV Nr. 2 zu § 23 LHO hinaus lassen sich beide Zuwendungsarten in mehrfacher Hinsicht voneinander abgrenzen. Die bestehenden Unterschiede und deren Auswirkungen in der Praxis ergeben sich aus der Gegenüberstellung der wesentlichen Abgrenzungsmerkmale, wie z. B. der Interessenlage des Zuwendungsgebers an der Förderung, der Dauer der Förderung, der Verbindlichkeit des Finanzierungs- bzw. des Haushalts- und Wirtschaftsplanes, der Art der förderfähigen Ausgaben, der Förderhöhe von Personalausgaben und des Besserstellungsverbot.

So ist z. B. für die Veranschlagung einer institutionellen Förderung die Vorlage eines Haushalts- und Wirtschaftsplanes notwendig. Des Weiteren können die Einzelsätze nicht wie bei der Projektförderung um jeweils bis zu 20 v. H. umgewidmet werden. Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die Hinweise zur Erstellung von Förderrichtlinien und zur Abwicklung von Fördermaßnahmen (Runderrlass des Ministeriums der Finanzen vom 11. März 1996 - 21-04001/1N), die ebenfalls verschiedene Regelungen enthalten, die bereits bei der Erstellung einer Richtlinie für die verschiedenen Zuwendungsarten zu beachten sind.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2006 und 2007 bei der Prüfung der Gewährung von Zuwendungen an die Landesstelle für Kinder- und Jugendschutz sowie der Landesfachverbände im Sport Schwierigkeiten der Verwaltung bei der Abgrenzung zwischen Projektförderung und der institutionellen Förderung festgestellt. Er hat beanstandet, dass die Verwaltung Ausgaben zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben der Zuwendungsempfänger als Projekt gefördert hat. Da tatsächlich jeweils die gesamte Institution gefördert wurde, entsprach die während der Prüfung praktizierte Form der Projektförderung nicht der VV Nr. 2.1 zu § 23 LHO.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es notwendig, dass vor Beginn einer Förderung geprüft wird, welche Zuwendungsart die angemessene und zulässige Form der Förderung darstellt und welche langfristigen finanziellen Folgen sich daraus ergeben. Die abschließende Auswahl ist zu begründen.

Die Verwaltung muss wegen der möglichen langfristigen Bindung und den daraus entstehenden Ausgaben in den Folgejahren besonders sorgfältig prüfen, ob die Notwendigkeit einer institutionellen Förderung besteht oder ob dem Landesinteresse auch mit einer Projektförderung Rechnung getragen werden kann. Eine Projektförderung ist sowohl zeitlich als auch sachlich begrenzt, es besteht grundsätzlich kein tatsächlicher Zwang für Folgebewilligungen³. Demgegenüber werden zwar institutionelle Förderungen regelmäßig auch nur für ein Haushaltsjahr bewilligt, so dass – rechtlich gesehen – unmittelbar kein Anspruch auf eine Anschlussbewilligung besteht. Faktisch geht jedoch der Zuwendungsgeber eine Verpflichtung zur Förderung über eine längere Zeit, wenn nicht auf Dauer ein⁴. Nicht zuletzt wegen dieser Auswirkungen enthalten die Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes für die Haushaltsjahre 2008/2009 in deren Nr. 4.5 die Regelung, dass eine Ausweitung der Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger nicht in Betracht kommt. Die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in die institutionelle Förderung sei durch Ausscheiden eines anderen Zuwendungsempfängers in finanziell gleichem Maße zumindest auszugleichen. Zudem bestimmt der jeweilige Haushaltsführungserlass⁵, dass durch einen entsprechenden Hinweis der Anschein eines künftigen Rechtsanspruches auf Förderung gegenüber dem Land verhindert wird.

³ vgl. Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Band 10 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, A 1.2.1

⁴ ebenda, 1.2.2

⁵ z. B. der das Haushaltsjahr 2008 betreffende Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 16. Januar 2008, MBl. LSA Seite 82 ff., II. 5. c

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesverwaltung künftig sorgfältig, auch unter Berücksichtigung der finanziellen Folgen, prüft, welche Zuwendungsart angemessen und zulässig ist.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, dass die Entscheidung und deren Begründung zur Wahl der Zuwendungsart durch eine ausreichende Dokumentation nachvollziehbar sind. Bei bestehenden institutionellen Förderungen hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass diese regelmäßig auf die Berechtigung ihres Fortbestandes überprüft werden. Dazu gehört die Prüfung, ob die Erfüllung des Zweckes von einem anderen Zuwendungsempfänger wirtschaftlicher erbracht werden kann. Hierbei sind neben einer fortlaufenden Aufgabenkritik auch aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen, die zu einer geänderten Beurteilung der Interessenlage des Landes führen.

4 Verletzung von Zuwendungsrecht

Bewilligungsvoraussetzungen

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat Bewilligungsbescheide zugunsten des Zweckverbandes „Naturschutzprojekt Drömling/Sachsen-Anhalt“ erlassen, bei denen wesentliche Regelungen, die aber nach den VV Nr. 4 zu § 44 LHO erforderlich waren, fehlten oder nicht ordnungsgemäß formuliert waren.

Beispielhaft ist dafür u. a. Folgendes aufzuführen:

Die Bewilligungsbehörde

- verzichtete regelmäßig auf die Benennung des Zweckes im Bescheid und verwies stattdessen lediglich auf ein Mittelzuweisungsschreiben der Bundesanstalt für Naturschutz als weiterem Geldgeber,
- benannte die Finanzierungsart und -form nicht korrekt, indem sie dazu zumeist keine Festlegungen traf und
- legte für das mehrjährige Projekt keine Bewilligungszeiträume fest, sondern wies dem Zuwendungsempfänger lediglich die Haushaltsmittel für das jeweilige laufende Haushaltsjahr zu.

Die Bewilligungsbescheide bilden neben dem Antrag die Grundlage für die weiteren Schritte des Zuwendungsverfahrens. Das gilt insbesondere für die Prüfung, ob die öffentlichen Mittel zweckgerecht verwendet worden sind.

Der Landesrechnungshof hält daher ordnungsgemäße Bewilligungsbescheide für unerlässlich.

Abweichen vom eigenen Bewilligungsbescheid/Rückforderungen

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat im Rahmen der Förderung des Zweckverbandes „Naturschutzprojekt Drömling/Sachsen-Anhalt“ in einem Fall die Zuwendungssumme des Bewilligungsbescheides, die es selbst festgelegt hatte, um 60.059,85 € überschritten. Einen Rechtsgrund für die überhöhte Auszahlung hat die Bewilligungsbehörde nicht darlegen können. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat diese Summe im Jahr 1992 ausgezahlt und den das Verfahren abschließenden Bescheid im Jahr 2005 erlassen. Ein Rückforderungsverfahren ist bislang nicht erfolgt.

Der Landesrechnungshof weist mit Nachdruck darauf hin, dass die bewilligten Summen bei der Auszahlung von Zuwendungen nicht überschritten werden dürfen.

Unzureichende Verwendungsnachweisprüfung

Die Verwendungsnachweise des Zuwendungsempfängers sind ein notwendiger und unverzichtbarer Bestandteil eines Zuwendungsverfahrens. Ohne eine Überwachung der Verwendung öffentlicher Mittel ist nicht sichergestellt, dass das besondere Landesinteresse, dem allein die Förderung dient, erfüllt wird. Bereits mit Runderlass vom 11. März 1996 (MBI. LSA 1996 S. 75) hat das Ministerium der Finanzen für die gesamte Landesverwaltung darauf hingewiesen, dass Zuwendungen nur in dem Umfang gewährt werden dürfen, wie sie in der Lage ist, die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger zeitgerecht zu kontrollieren.

Folgende Beispiele zeigen eine unzureichende Verwendungsnachweisprüfung:

- a) Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat den Zweckverband „Naturschutzprojekt Drömling/Sachsen-Anhalt“ gefördert. Es hat als Bewilligungsbehörde die entsprechenden Bescheide erlassen und die Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt.

- Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat in einem Fall und die Naturparkverwaltung Drömling als staatliche Behörde in mehreren Fällen die Verwendungsnachweise selbst erstellt. Zur Erstellung der Verwendungsnachweise ist aber nach den Nebenbestimmungen eines Zuwendungsbescheides der Zuwendungsempfänger (hier: der Zweckverband) verpflichtet.
Es widerspricht grundlegenden Prinzipien ordnungsgemäßer Verwaltung, wenn Behörden Verwendungsnachweise selbst erstellen und diese anschließend eigenständig prüfen. Zudem bewirkt ein solches Vorgehen einen massiven Verlust an Vertrauen in die Unparteilichkeit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Politik und Verwaltung und die Integrität der den Staat repräsentierenden Institutionen und Personen.⁶
- Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die Verwendungsnachweise nicht zeitnah geprüft. Teilweise lagen zwischen der Erstellung des Verwendungsnachweises durch den Zuwendungsempfänger und der Prüfung durch das Ministerium mehr als fünf Jahre (z. B. Erstellung des Verwendungsnachweises durch den Zuwendungsempfänger am 18. Februar 1998, Prüfung durch das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt am 22. September 2003). Des Weiteren waren die eigenen Prüfvermerke und die Zinsberechnung auch für das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt selbst nicht mehr nachvollziehbar.

Das zuständige Ministerium hat wegen aller die Förderung des Zweckverbandes „Naturschutzprojekt Drömling/Sachsen-Anhalt“ betreffenden Feststellungen mitgeteilt, dass es die Schadens- und Regressfrage zurzeit prüft.

- b) Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat den Heilbäder- und Kurortverband Sachsen-Anhalt e. V. gefördert.

Das Ministerium hat die Prüfung der Verwendungsnachweise zunächst dem Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt übertragen. Dessen Rechtsnachfolger, die Investitionsbank Sachsen-Anhalt, führte die Aufgabe fort. Beide haben die vorgelegten Verwendungsnachweise der Jahre 2001 bis 2005 bis zur Prüfung des Landesrechnungshofes im Jahr 2006 nicht bearbeitet. Dadurch sind erforderliche Rückforderungen zunächst unterblieben. Mittlerweile hat die Investitionsbank die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 2001 bis 2003 nachgeholt und betreibt die Prüfungs- und Rückforderungsverfahren.

⁶ Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (MBI. LSA 2008 S. 314 ff.)

Für das Jahr 2001 hat die Investitionsbank Rückforderungen in Höhe von rund 1.900 € und für das Jahr 2002 in Höhe von rund 1.800 € veranlasst. Die übrigen Jahrgänge befinden sich in der Bearbeitung. Auf Veranlassung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit hat sie die Zinsforderungen auf jeweils ein Jahr beschränkt.

Über diese Einzelfälle hinaus weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Ministerien die konkrete Bearbeitung von Förderfällen – abgesehen von herausgehobenen Verfahren im Einzelfall – auf nachgeordnete Behörden übertragen sollten.⁷

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass eine zeitnahe und unverzügliche Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Verwaltung sichergestellt wird. Er weist nachdrücklich darauf hin, dass die schleppende Verwendungsnachweisprüfung durch die Verwaltung dazu führt, dass

- **Ansprüche des Landes wegen nicht zweckentsprechender Verwendung von Fördermitteln und daraus resultierende Folgeansprüche, z. B. Zinsforderungen, gefährdet und uneinbringlich werden können,**
- **Folgefehler nicht vermieden und das Bewilligungsverfahren nicht optimiert werden kann,**
- **erhebliche Rechtsunsicherheiten bei den Zuwendungsempfängern wegen der über Jahre offenen Verfahren und der damit verbundenen Risiken wie Rückforderungsansprüchen bestehen.**

5 Fazit

Das Land bzw. die Zuwendungsempfänger haben die entsprechenden Vorschriften des Zuwendungs- und Vergaberechts in den o. a. Fällen nicht immer hinreichend beachtet.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass im Rahmen einer Ausschreibung die wirtschaftlichste Lösung für die Umsetzung eines bestimmten Projektes ermittelt werden soll.

⁷ § 6 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien vom 15. März 2003 (MBI. LSA 2005 S. 207), zuletzt geändert am 14. November 2006 (MBI. LSA 2006 S. 724)

Der Verzicht auf Wettbewerb seitens der staatlichen Behörden und der Zuwendungsempfänger war in den gewählten Fällen für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar und äußerst kritikwürdig, zumal dadurch nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei einem anderen Verfahren für das Land vorteilhaftere Verträge zustande gekommen wären.

Der Landesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass die Landesziele im Rahmen eines ordnungsgemäßen Zuwendungsverfahrens mit möglichst geringen öffentlichen Ausgaben verwirklicht werden sollen. Auch in den dazu aufgezeigten Fällen hat das Land seine Förderziele nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig erreicht, den Zuwendungsempfängern unzureichende Vorgaben auferlegt und eine ordnungsgemäße Prüfung der Mittelverwendung unterlassen.

Der Landesrechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, dass das Land dafür Sorge trägt, die rechtlichen Rahmenbedingungen einzuhalten, um so seine öffentlichen Mittel wirtschaftlich und effektiv einzusetzen.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelpläne		– alle
Hauptgruppe	4	– Persönliche Verwaltungsausgaben

1 Personalausgabenentwicklung und Personalentwicklungskonzepte der Landesregierung

Der Personalaufwand in den Ausgliederungen (Landesbetriebe, Globalhaushalte, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Mehrheitsbeteiligungen des Landes) hat sich von 431 Mio. € in 2001 auf 898 Mio. € in 2006 erhöht und damit mehr als verdoppelt.

Der Anteil der Personalaufwendungen in den Ausgliederungen an den gesamten Personalaufwendungen hat sich von 13,3 v. H. (2001) auf mittlerweile 30,0 v. H. (2006) erhöht.

Mit dem Personalentwicklungskonzept (PEK) 2007 hatte die Landesregierung noch differenziert für alle Bereiche des Kernhaushaltes künftige Personalbestände, Personalbedarfe, Stellenbestände, Neueinstellungskorridore und die insgesamt vorhandenen personalwirtschaftlichen Handlungsoptionen dargestellt.

Im Gegensatz zum PEK 2007 verzichtet die Landesregierung im PEK 2008 aus nicht nachvollziehbaren Gründen auf Personalbedarfsfestlegungen für den Bereich der Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Beteiligungen des Landes. Auch konkrete Einsparbeiträge sind nicht mehr enthalten.

Im PEK 2008 verzichtet die Landesregierung auf differenzierte Stellenziele in Jahresscheiben unter Festlegung der Bedarfsparameter (z.B. Schüler – Lehrer – Relation) in den Schwerpunktbereichen.

Damit gehen

- **Detailliertheit,**
- **Nachvollziehbarkeit und**
- **Transparenz**

verloren.

Im aktualisierten PEK 2008 übersteigt die geplante Stellenrückführung 2009 - 2014 die geplante Nettofluktuation, im Jahr 2011 sogar um über 1.000 Stellen. Dies erschwert die Realisierung der Zielzahlen.

Entscheidend für die Erreichung der Ziele der Personalentwicklungsplanung und Finanzplanung ist, ob die in der Planung unterstellten Rückführungen im Lehrkräftebereich auch tatsächlich realisiert werden. So wurde bereits gegenüber dem PEK 2007 die Zielzahl für das Jahr 2011 von 55.000 Stellen um ein Jahr verschoben. Dies hat auch Auswirkungen auf die Personalbedarfsplanungen in allen anderen Bereichen.

Für das Jahr 2020 besteht ein Einsparrisiko bei den allgemeinbildenden Schulen von ca. 3.200 Stellen. Sofern dieses Volumen im Lehrkräftebereich nicht realisiert wird, müssten in den anderen Bereichen im Jahr 2020 zusätzlich 10 v. H. eingespart werden.

In seinem Jahresbericht 2006, Teil 1, hat der Landesrechnungshof die Entwicklung des Gesamtstellenbestandes in der Landesverwaltung (inkl. Ausgliederungen) dargestellt. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen hat er auf die bestehenden mittel- und langfristigen Stellenrückführungsnotwendigkeiten hingewiesen und Folgendes angeregt:

„Erforderliche differenzierte Personalbedarfsberechnungen sollten daher perspektivisch auch die künftige demographische Entwicklung berücksichtigen. Die Ergebnisse sollten durch zusätzliche Stellenausweisungen in der Titelgruppe 96 verankert werden.“

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

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

Das Ministerium der Finanzen hatte in seiner Stellungnahme vom 17. August 2006 darauf hingewiesen, dass

„... die Landesregierung noch in diesem Jahr ein Personalentwicklungskonzept vorlegen wird, das die Anregungen des Landesrechnungshofes in der erforderlichen Weise berücksichtigt. Damit will sie die im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarung des jährlichen Abbaus um 2.000 Planstellen/Stellen umsetzen, um bis Ende 2011 einen Gesamtstellenbestand im Haushalt, in den Wirtschaftsplänen und in den Titelgruppen von maximal 55.000 Planstellen/Stellen zu erreichen. Die Umsetzung von Personal aus dem Landeshaushalt in Eigengesellschaften, in Betriebe nach § 26 LHO, Globalhaushalte oder Anstalten und Stiftungen des Landes wertet sie dabei nicht als Personalabbau. Sie stimmt mit dem Landesrechnungshof überein, dass künftig erforderliche Personalbedarfsberechnungen auch auf ausgegliederte Bereiche zu erstrecken sind.“

In diesem Beitrag untersucht der Landesrechnungshof

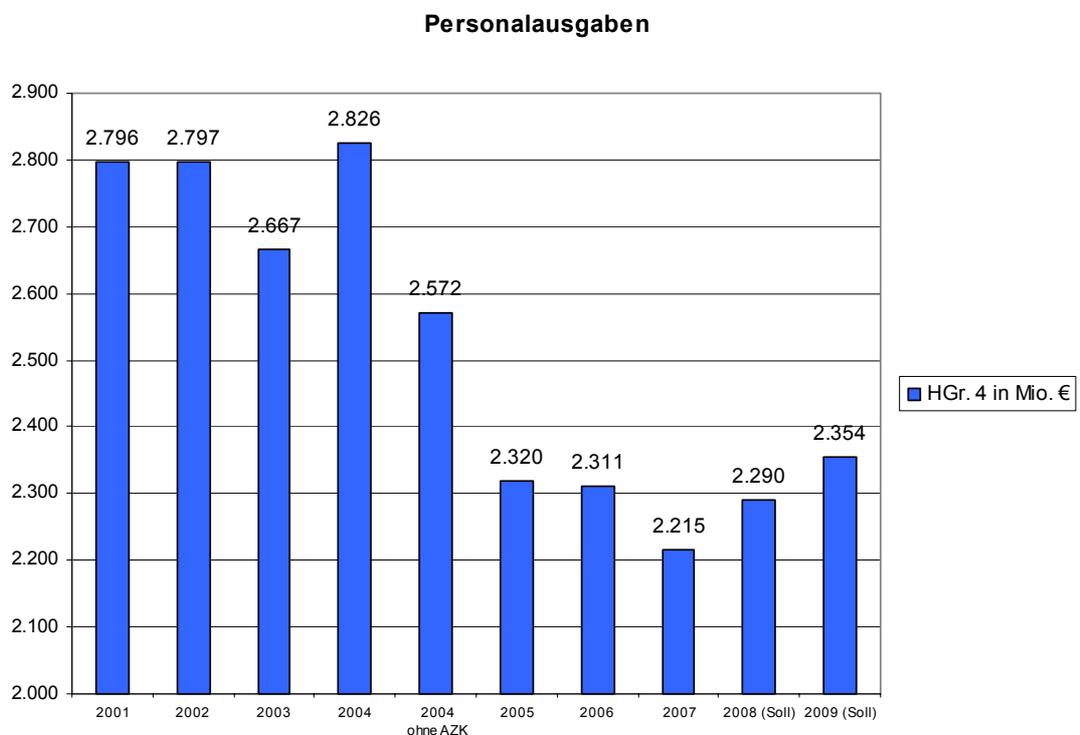
- wie sich die Gesamtpersonalausgaben inkl. Ausgliederungen entwickelt haben,
- ob die von der Landesregierung angekündigten langfristigen Personalbedarfsfestlegungen erfolgt sind,
- ob auch – wie angekündigt – eine erforderliche Einbeziehung aller ausgegliederten Bereiche erfolgt ist,

- ob die eigenen Zielsetzungen (Rückführung von 2.000 Stellen und maximal 250 Neueinstellungen pro Jahr sowie die Erreichung von max. 55.000 Stellen in 2011) voraussichtlich erreicht werden,
- wie die Ausstattungparameter in Schwerpunktbereichen im Vergleich zu anderen Ländern sind,
- ob die Erreichung der langfristigen Zielsetzungen für die Jahre 2020/2025 bei diesen Prämissen noch realistisch ist,
- zu welchen Mehrausgaben die Veränderungen in den Ausstattungparametern führen und wie sich diese in der Mittelfristigen Finanzplanung auswirken.

1 Personalausgabenentwicklung

1.1 Personalausgabenentwicklung im unmittelbaren Landeshaushalt

Die in der Hauptgruppe 4 des Landeshaushaltes veranschlagten und nachgewiesenen (Ist-) Personalausgaben haben sich seit dem Jahr 2001⁸ wie folgt entwickelt:



⁸ 2001 - 2007: Ist-Ausgaben, 2008 und 2009: Soll

Ohne Berücksichtigung von Sondereffekten⁹ sind die im unmittelbaren Landeshaushalt veranschlagten und nachgewiesenen Personalausgaben stetig zurückgegangen. Eine isolierte Betrachtung des unmittelbaren Landeshaushaltes ist aber nur noch sehr begrenzt aussagekräftig, da in den letzten Jahren mit steigender Tendenz Personal in

- Landesbetriebe,
- Globalhaushalte der Hochschulen,
- Körperschaften, Anstalten, Stiftungen,
- Landesbeteiligungen

ausgegliedert worden ist.

Weder Landeshaushalt noch Haushaltsrechnung weisen die tatsächlichen Gesamtpersonalausgaben des Landes aus. Teilweise sind die Angaben aus der Haushaltsrechnung ersichtlich (z. B. bei den Landesbetrieben), teilweise sind sie aber nur aus Jahresabschlüssen – mit Zeitverzögerung – herleitbar. Insoweit führen die verstärkten Ausgliederungstendenzen zu einem Verlust an Informationen und damit Steuerungs- und Kontrollverlusten für das Parlament.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 6. Oktober 2008 hierzu Folgendes mitgeteilt:

„Es ist zutreffend, dass auch der in diesen Bereichen entstehende Personalbedarf anteilig den Landeshaushalt belastet und zum Personalaufwand hinzuzurechnen ist, wie dies in der Bemerkung geschehen ist. Die Landesregierung ist sich bewusst, dass weder die Personalausgaben im Landeshaushalt noch die Stellenzahl den tatsächlich vorhandenen Personalfinanzierungsaufwand vollständig wiedergeben. Eine Betrachtung und Bewertung der personellen Aufwendungen des Landes insgesamt und insbesondere deren Entwicklungen macht daher eine Einbeziehung des Personalaufwandes in den Ausgliederungen erforderlich.

Um die Entwicklung des Personalaufwandes insgesamt und auch die finanzielle Bedeutung von Ausgliederungen in diesem Zusammenhang darstellen zu können, erwäge ich, Ihren Hinweis aufzunehmen

⁹ Abgeltung von Lehrerarbeitszeitkonten in Höhe von 254 Mio. € im Jahr 2004 (Kapitel 1302, Titel 461 02)

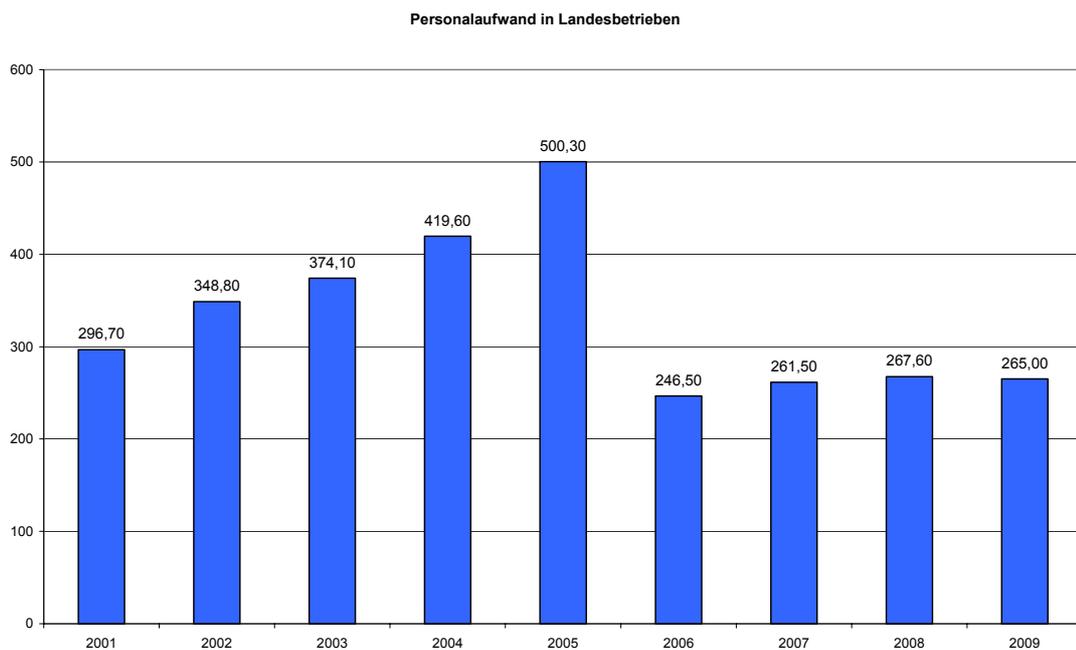
und, soweit sinnvoll darstellbar, den personellen Gesamtaufwand inklusive Ausgliederungen aus dem Landeshaushalt im PEK 2009 zur Information aufzubereiten.“

Im Nachfolgenden stellt der Landesrechnungshof die Gesamtentwicklung bis zum Jahr 2006 dar. Da noch nicht alle Jahresabschlüsse für das Jahr 2007 vorliegen, ist keine aktuellere Darstellung möglich. Für die Jahre 2007 - 2009 hat der Landesrechnungshof Planzahlen dargestellt.

1.2 Entwicklung der Personalausgaben in ausgegliederten Bereichen

1.2.1 Landesbetriebe

Die Personalaufwendungen haben sich seit 2001 (in Mio. €)¹⁰ wie folgt entwickelt:



¹⁰ 2001 - 2006: Ist, 2007 - 2009: Wirtschaftsplanwerte

Die Verteilung der Personalaufwendungen auf die einzelnen Landesbetriebe zeigt nachfolgende Übersicht:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Mio. €								
0345 Landesinformationszentrum Halle	0,00	0,00	1,54	3,35	3,08	2,63	4,33	3,17	3,29
0506 Landesamt für Verbraucherschutz	0,00	0,00	0,00	22,24	25,26	24,30	28,54	27,63	27,40
0507 Sozialagentur	0,00	0,00	0,00	0,00	2,54	2,79	3,13	3,44	3,15
0605 Uniklinikum ¹¹ MLU HWB Medizinische Fakultät	133,91	141,48	144,40	158,64	154,72	31,30	34,95	37,80	38,15
0608 Uniklinikum OvG ¹² Medizinische Fakultät	154,72	152,66	159,93	162,19	159,17	33,27	32,48	33,13	33,00
0811 Landeseichamt	0,00	1,80	1,89	1,93	1,87	1,91	2,08	2,07	2,15
0812 Landesmaterialprüfamt	3,10	3,10	2,97	2,62	1,94	0,55	1,58	1,15	1,04
0958 Landesweingut	0,78	0,77	0,69	0,63	0,60	0,65	0,74		
0960 LLFG Bernburg	0,12	0,14	0,16	0,15	0,13	0,12	0,14	0,14	0,14
0960 LLFG Iden	1,14	1,16	1,19	1,14	1,07	1,10	1,11	1,10	1,12
0960 Landgestüt	0,70	0,69	0,74	0,71	0,60	0,61	0,66	0,63	0,64
0980 Landesforstbetrieb	0,00	44,37	43,63	41,22	38,74	9,18	11,54	10,44	10,44
0980 Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,07	24,60	25,55	23,49
1105 Landesbetrieb für Bildung und Beschäftigung der Gefangenen	2,20	2,60	2,62	2,71	7,12	7,19	8,01	7,89	8,14
1321 Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt	0,00	0,00	0,00	1,67	1,85	2,20	3,52	4,56	4,56
1413 Landesbetrieb Bau	0,00	0,00	0,00	0,00	81,96	82,82	83,87	87,65	86,99
1503 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft	0,00	0,00	14,32	20,42	19,60	19,85	20,22	21,20	21,26
Summe:	296,68	348,78	374,08	419,64	500,25	246,55	261,50	267,55	264,96

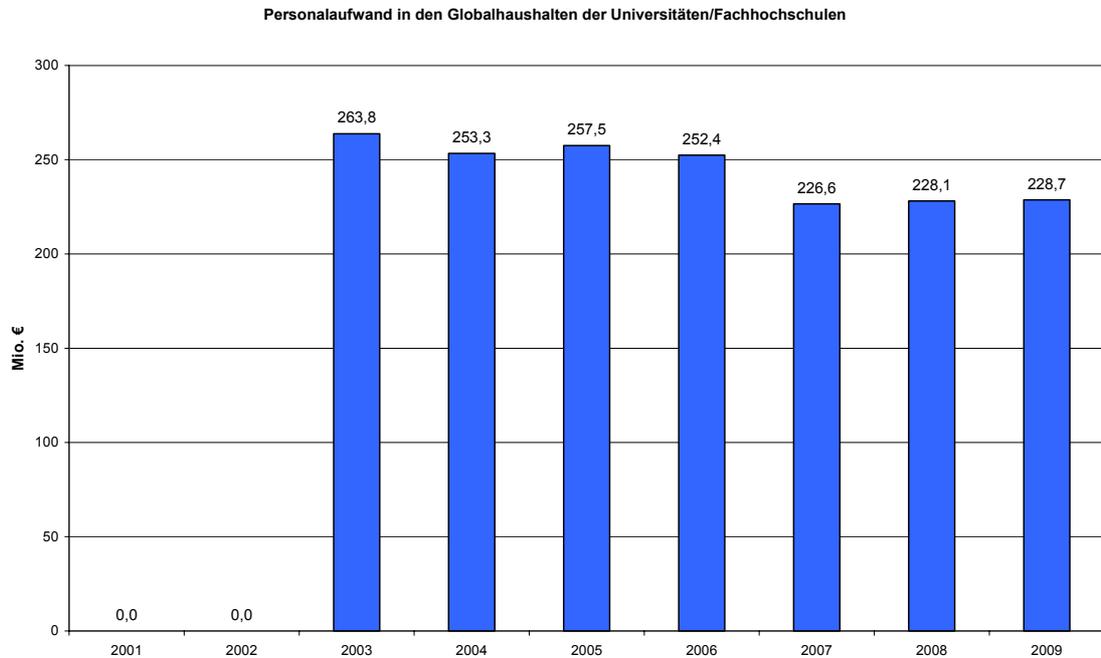
Bis 2005 ist ein stetiger Anstieg der Personalaufwendungen zu verzeichnen. Die Verringerung in 2006 beruht allein auf der Tatsache der Umwandlung der Universitätsklinik in Anstalten öffentlichen Rechts, womit allein eine Reduzierung um ca. 250 Mio. € im Bereich der Landesbetriebe verbunden ist.

¹¹ ab 2006 ohne Uniklinikum Halle wegen Umwandlung in eine Anstalt öffentlichen Rechts

¹² ab 2006 ohne Uniklinikum Magdeburg wegen Umwandlung in eine Anstalt öffentlichen Rechts

1.2.2 Globalhaushalte der Hochschulen

Die in den Globalhaushalten der Hochschulen enthaltenen Gesamtpersonalausgaben haben sich seit der Einrichtung der Globalhaushalte im Jahr 2003 wie folgt entwickelt¹³:



Im Einzelnen gab es dabei folgende Entwicklung:

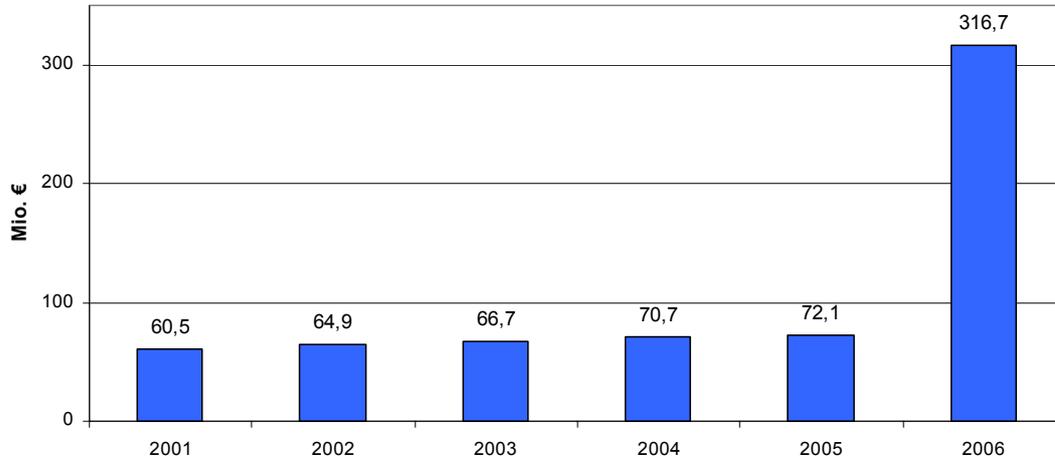
Globalhaushalte	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Mio. €								
MLU HWB	0,0	0,0	115,5	110,0	112,8	110,6	95,0	95,0	94,7
HS für Kunst und Design	0,0	0,0	9,4	9,3	9,0	8,7	9,4	9,6	9,6
OvG	0,0	0,0	73,9	70,5	72,1	69,8	59,1	59,8	59,9
HS Magdeburg-Stendal	0,0	0,0	17,6	18,3	18,4	18,0	17,8	17,9	18,4
HS Anhalt	0,0	0,0	24,7	23,4	23,3	23,1	23,1	23,3	23,4
HS Harz	0,0	0,0	9,3	9,2	9,4	9,7	9,7	9,9	10,0
HS Merseburg	0,0	0,0	13,4	12,7	12,6	12,5	12,5	12,6	12,7
Summe:	0,0	0,0	263,8	253,3	257,5	252,4	226,6	228,1	228,7

1.2.3 Körperschaften, Anstalten und Stiftungen

Die Personalausgaben in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Stiftungen haben sich seit 2001 wie folgt entwickelt:

¹³ 2003 - 2006: Ist ; 2007 - 2009: Soll

**Entwicklung Personalaufwand Körperschaften,
Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Stiftungen**



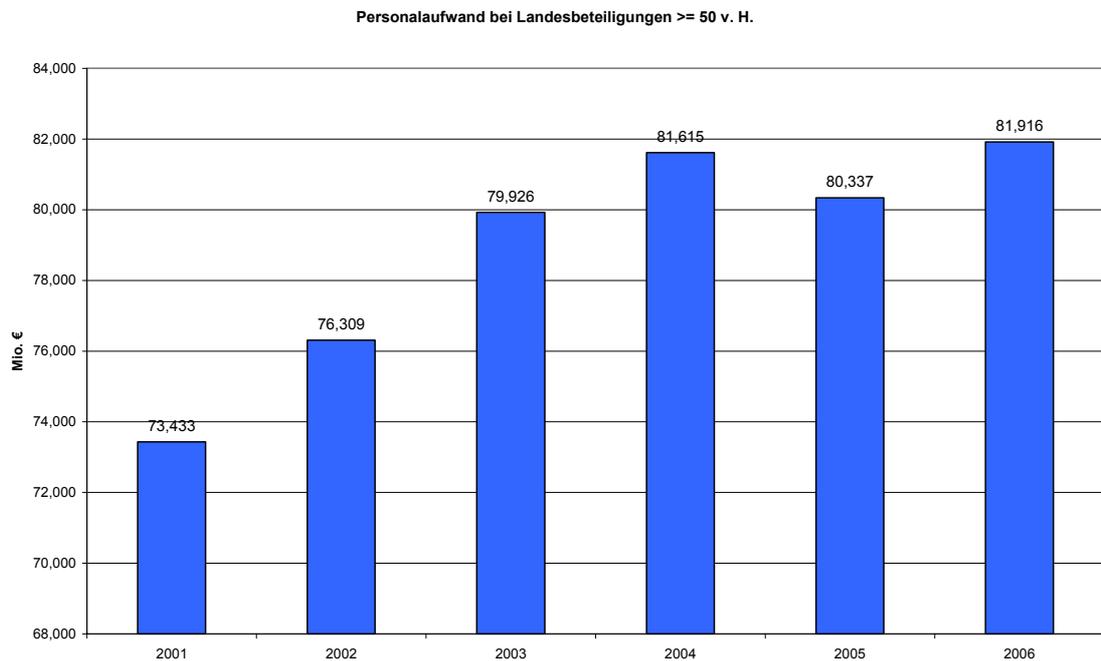
Im Einzelnen war folgende Entwicklung zu verzeichnen:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. €					
Landesförderinstitut/Investitionsbank	12,109	13,561	14,083	16,199	16,308	16,902
Landesanstalt für Altlastenfreistellung	1,647	1,784	1,829	1,856	1,708	1,600
Talsperrenbetrieb	1,558	1,925	2,010	2,054	2,583	2,246
Stiftung Umwelt, Natur- und Klimaschutz (bis 2004 Stiftung Umwelt- und Naturschutz)	0,126	0,145	0,129	0,139	0,114	0,094
Universitätsklinikum der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg AöR	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	117,752
Universitätsklinikum der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg AöR	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	125,351
Studentenwerk Halle	6,959	6,919	7,280	7,309	7,410	7,475
Studentenwerk Magdeburg	3,215	3,336	3,761	3,661	3,652	3,741
Kulturstiftung Dessau-Wörlitz	3,708	4,099	4,258	4,080	4,256	4,422
Stiftung Dome und Schlösser	1,506	1,685	1,747	1,855	3,489	3,416
Leibniz-Institute	19,224	20,431	21,245	21,831	22,007	22,825
Stiftung Bauhaus	3,131	3,654	3,119	3,230	3,401	3,130
LEUCOREA	0,593	0,470	0,417	0,400	0,331	0,458
Stiftung Kloster Michaelstein	1,323	1,384	1,433	1,427	0,000	0,000
Stiftung Luthergedenkstätten	1,370	1,397	1,341	1,356	1,397	1,477
Franckesche Stiftungen	4,037	4,102	4,092	3,805	3,916	3,936
Stiftung Moritzburg	0,000	0,000	0,000	1,491	1,523	1,777
Kulturstiftung Sachsen-Anhalt	0,000	0,000	0,000	0,000	0,031	0,092
Summe Personalaufwendungen:	60,506	64,891	66,742	70,693	72,125	316,693

Seit dem Jahr 2001 ist ebenfalls ein stetiger Anstieg der Personalaufwendungen zu verzeichnen. Die starke Steigerung in 2006 beruht auf der Umwandlung der Universitätsklinik in Anstalten öffentlichen Rechts.

1.2.4 Landesbeteiligungen

Die Personalaufwendungen in den Landesbeteiligungen, bei denen das Land 50 - 100 v. H. der Gesellschafteranteile hält, hat sich seit 2001 wie folgt entwickelt:



Im Einzelnen war die Entwicklung folgende:

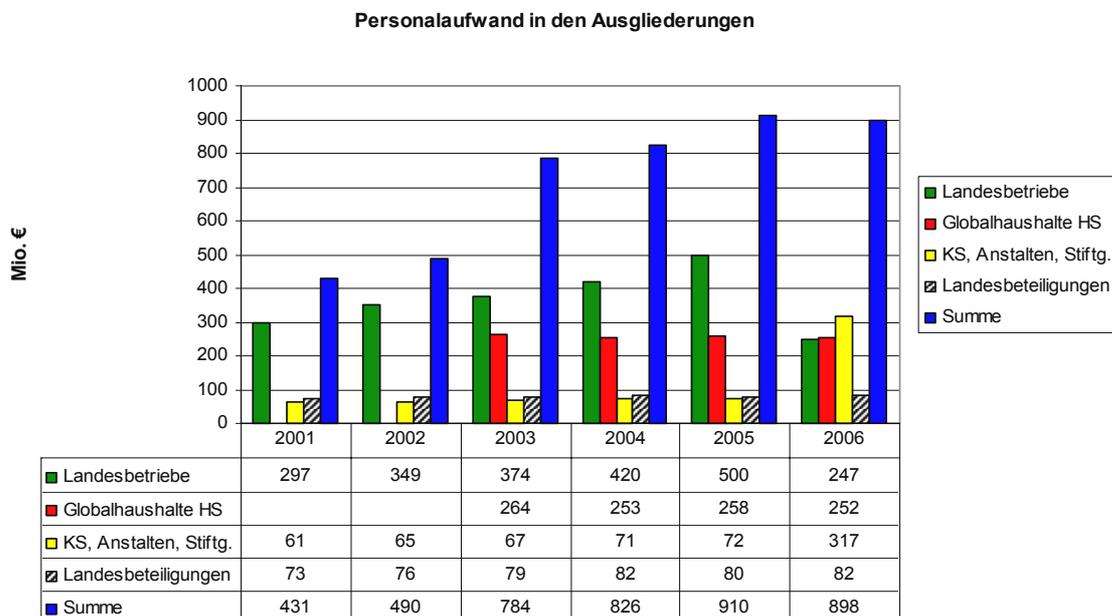
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. €					
Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt	4,385	4,392	4,680	4,622	4,893	4,940
IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH	0,541	0,641	0,830	0,984	1,126	1,161
Spielbanken Sachsen-Anhalt GmbH	2,764	2,755	2,788	2,830	2,724	2,785
Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH	1,203	1,130	1,422	1,199	1,440	1,326
Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt	1,005	1,092	1,061	1,166	0,901	0,903
Landesmarketing Gesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt	0,515	0,496	0,668	0,771	0,751	k. A.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. €					
Staatliche Textil- und Gobelinmanufaktur Halle mbH	0,404	0,388	0,239	0,265	0,257	0,261
Historische Kuranlagen und Goethe theater Bad Lauchstädt GmbH	0,768	0,795	0,855	0,914	0,873	0,850
Forstdienstleistungs- und Landschaftspflege GmbH Sachsen-Anhalt	1,461	1,828	1,789	1,883	k. A.	k. A.
Mitteldeutsche Sanierungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH	4,562	4,629	4,678	4,813	4,774	4,990
Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH	3,934	3,979	4,352	4,320	4,425	4,335
Brockenhaus GmbH	0,168	0,160	0,170	0,177	0,174	0,173
SALUS gGmbH	50,063	51,905	54,050	55,243	55,552	57,732
SALUS Service GmbH	1,530	1,509	1,533	1,597	1,594	1,568
SALUS Integra gGmbH	0,130	0,608	0,811	0,831	0,853	0,893
Summe Personalaufwendungen:	73,433	76,309	79,926	81,615	80,337	81,916

Auch im Bereich der Landesbeteiligungen ist ein stetiger Anstieg der Personalaufwendungen zu verzeichnen.

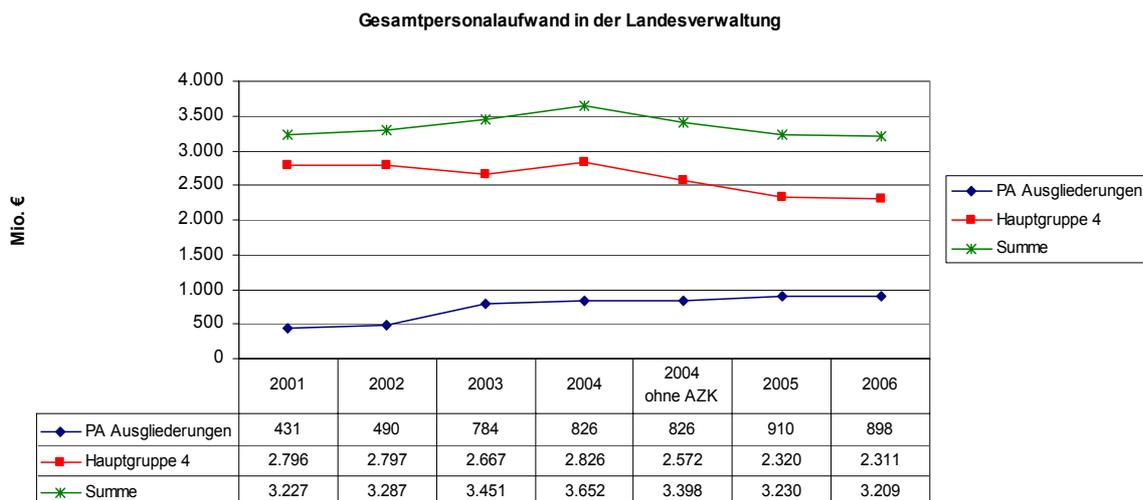
1.2.5 Zusammenfassende Betrachtung

In der Gesamtbetrachtung haben sich die Personalausgaben bzw. die Personalaufwendungen in den Ausgliederungen wie folgt entwickelt:



Die Gesamtsumme des Personalaufwandes in den Ausgliederungen hat sich von 431 Mio. € in 2001 auf 898 Mio. € in 2006 erhöht und damit mehr als verdoppelt.

Eine Gesamtbetrachtung inkl. Personalausgaben in der Hauptgruppe 4 führt zu folgendem Ergebnis:



Trotz der Tatsache, dass von 2001 bis 2006 in der Kernverwaltung über 15.000 Stellen zurückgeführt worden sind, sind die Gesamtpersonalaufwendungen fast gleich geblieben und haben sich nur um 16 Mio. € reduziert. Einspareffekte in Teilbereichen sind durch Ausgliederungen und Bezügenreueausteigerungen aufgehoben.

Der Anteil der Personalaufwendungen in Landesbetrieben, Globalhaushalten der Hochschulen, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Mehrheitsbeteiligungen des Landes zu den Gesamtpersonalaufwendungen hat sich von 13,3 v. H. (2001) auf 30,0 v. H. (2006) erhöht. Künftige Personalausgaben und -bedarfsbetrachtungen müssen alleine schon aufgrund des Umfangs und der notwendigen Transparenz den Bereich der Ausgliederungen mit umfassen.

Die für das Jahr 2006 mit **23,1 v. H.**¹⁴ angegebene Personalausgabenquote erhöht sich bei Berücksichtigung der Gesamtpersonalausgaben auf **28,1 v. H.**¹⁵.

Dabei sind für die künftigen Entwicklungen u. a. folgende personalausgabensteigernde Faktoren zu berücksichtigen:

¹⁴ Mittelfristige Finanzplanung 2007 - 2011, S. 63

¹⁵ selbst bei Berücksichtigung der (Zusatz-)aufwendungen von 1,914 Mrd. € in den Erfolgsplänen der Landesbetriebe, Globalhaushalte, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen und Landesbeteiligungen.

- Anstieg des Vergütungsniveaus ab E9/E10/A10 zum 1. Januar 2010 von 92,5 v. H. auf 100 v. H. mit einer Erhöhungseffekt um 8,1 v. H.,
- Auslaufen des TV LSA 2007 für Beschäftigte in der Verwaltung zum 31. Dezember 2009, was ohne Anschlussregelung zu Mehrausgaben von über 30 Mio. € p. a. führt,
- Auswirkungen der Tarifverträge Schulen LSA 2008 und 2011 mit Mehrausgaben gegenüber den vorherigen Regelungen von insgesamt über 160 Mio. € für die Jahre bis 2012 durch eine Steigerung von Arbeitszeit und Entgelt,
- Auslaufen des TV für die pädagogischen Mitarbeiter zum 31. Juli 2011. Ohne Anschlussregelung käme es zum 1. August 2011 zu einem Arbeitszeit- und Entgeltanstieg von 85 v. H. auf 100 v. H.,
- Anstieg der Beamtenversorgungsausgaben (von 51 Mio. € in 2006 auf über 400 Mio. € in 2020) nach der Projektion der Landesregierung,
- Anstieg der Ausgaben für die Zusatzversorgung (VBL) - siehe Nr. 3 des vorliegenden Jahresberichtes.

Vor dem Hintergrund des prognostizierten Bevölkerungsrückganges um über 300.000 Einwohner bis zum Jahr 2020 ist eine bedarfsorientierte Anpassung der Personalbedarfs- und Finanzplanung erforderlich.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch eine anschließende tatsächliche Umsetzung dieser Planung und damit Anpassung von Personalbeständen insgesamt und Personalausgaben an das Durchschnittsniveau der anderen Bundesländer erforderlich ist, wenn man nicht einen überdurchschnittlichen Beschäftigungsstand durch unterdurchschnittliche Ausgaben in anderen Bereichen kompensiert.

2 Personalentwicklungskonzepte

2.1 Personalentwicklungskonzepte der Landesregierung

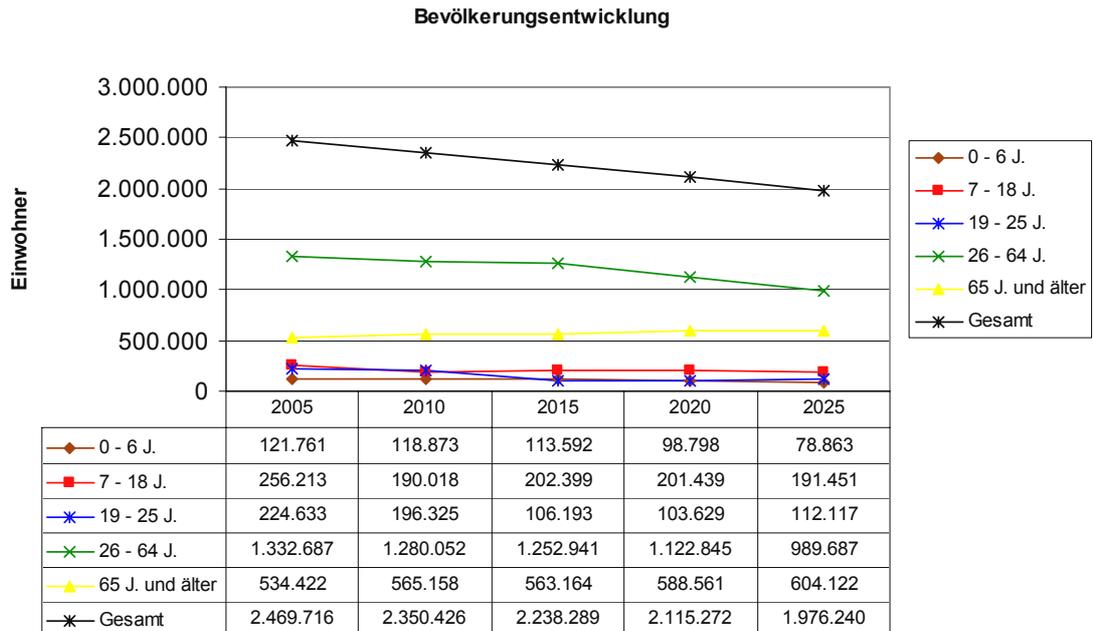
Mit entscheidend für den Personalbedarf ist u. a. der durch die Bevölkerung verursachte Aufgabenbestand. Eine wesentliche Einflussgröße für die Bevölkerung ist daher die Bevölkerungsentwicklung.

Auch nach der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose¹⁶ sinkt selbst bei optimistischen Annahmen wie

¹⁶ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

- einer Steigerung der Geburtenhäufigkeit,
- einer Steigerung der Lebenserwartung,
- einem starken Sinken der jährlichen Wanderungsverluste von 12.610 Personen auf null,

die Bevölkerung kontinuierlich von 2,421 Mio. Einwohnern im Jahr 2007 um über 445.000 Einwohner auf prognostizierte 1,976 Mio. Einwohner im Jahr 2025.



Das Land hält in den Schwerpunktbereichen Schulen und Hochschulen weit über 50 v. H. des Gesamtstellenbestandes (einschließlich der in den Globalhaushalten ausgewiesenen Stellen) vor. In den betroffenen Altersklassen reduziert sich die Zahl der „nachfragenden Landeseinwohner“ um 25 bis 50 v. H. Dies macht deutlich, dass erhebliche Einsparnotwendigkeiten bestehen. Wenn nicht (z. B. durch Studierende aus anderen Ländern) dies nicht ausgeglichen wird bzw. ein Zusatzbedarf entsteht, führt dies zu Bedarfsrückgängen mit Auswirkungen auf den Stellenbedarf.

Der Landesrechnungshof hatte daher bereits in seinem Jahresbericht 2006, Teil 1¹⁷, angeregt:

„Erforderliche differenzierte Personalbedarfsberechnungen sollten daher perspektivisch auch die künftige demographische Entwicklung berücksichtigen. Die Ergebnisse sollten durch zusätzliche Stellenausweisungen in der Titelgruppe 96 verankert werden.“

¹⁷ S.70 f.

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

1. Die perspektivische Entwicklung des Personal-Ist-Bestandes
2. Die Ermittlung der personalwirtschaftlichen Handlungsnotwendigkeiten durch einen nach Jahresscheiben durchgeführten Vergleich des Personal-Ist-Bestandes mit dem Personal-Soll-Bestand (Personalbedarf)
3. Eine Darstellung, mit welchen personalwirtschaftlichen Maßnahmen der Personal-Ist-Bestand an den Personal-Soll-Bestand (Personalbedarf) angepasst wird.“

Die Landesregierung hat mit ihrem „Personalentwicklungskonzept Sachsen-Anhalt 2007 - 2020 vom 27. März 2007“ (**PEK 27. März 2007**) erstmals eine solche Langfristbetrachtung bis zum Jahr **2020** vorgelegt, die alle Elemente eines PEK beinhaltet.

Differenziert nach Bereichen und Jahresscheiben werden für alle Bereiche des Kernhaushaltes künftige Personalbestände, Personalbedarfe, Stellenbestände, Neueinstellungskorridore und die insgesamt vorhandenen personalwirtschaftlichen Handlungsoptionen dargestellt. Die festgelegten Personalbedarfe lassen sich nach Jahresscheiben aus den Ausstattungparametern (z. B. Schüler-Lehrer-Relation) herleiten.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung eine solche differenzierte Langfristbetrachtung erstellt hat, auch um Planungssicherheit für die Personalwirtschaft zu schaffen.

Nach einer Länderumfrage zum Vorhandensein von PEK¹⁸ nimmt nur ein anderes Bundesland (Bayern) auch eine solche Langfristbetrachtung (bis zum Jahr 2019) vor. Das PEK ist insoweit beispielgebend.

Mit dem „Personalentwicklungskonzept Sachsen-Anhalt 2007 - 2020, 1. Überarbeitung vom 4. September 2007“ (**PEK 4. September 2007**) hat die Landesregierung eine erste Aktualisierung vorgenommen und dabei u. a. eine Anpassung des Einstellungskorridores im Polizeivollzug vorgenommen.

¹⁸ Umfrage des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein vom 27. Juli 2007 zum Personalabbau in der Landesverwaltung

Hierin erfolgt weiterhin eine nach Bereichen, Jahresscheiben differenzierte Darstellung künftiger Personalbestände, Personalbedarfe, Stellenbestände und Neueinstellungskorridore bis zum Jahr **2020**.

Mit dem PEK vom 3. September 2008 (**PEK 2008**) wird zwar der Betrachtungszeitraum bis zum Jahr **2025** verlängert.

Es fehlt jedoch eine nach Schwerpunktbereichen differenzierte Ermittlung und Darstellung der Personalbestände und Herleitung der Personalbedarfe in Jahresscheiben. Es werden Zielzahlen für die Jahre 2011 und 2020 dargestellt, die **aus den Bedarfsparametern** (z. B. Schüler-Lehrer-Relation) **nicht ableitbar** sind. Es fehlen z. B. Berechnungen zum Lehrkräftebedarf.

Das Ministerium der Finanzen hat hierzu in seiner Stellungnahme vom 6. Oktober 2008 Folgendes mitgeteilt:

„Vor allem auf längere Sicht wird es schwierig, ... (für die Altersabgänge) verlässliche Werte zu ermitteln und diese korrekt den einzelnen Schwerpunktbereichen zuzuordnen.

Eine jahreskonkrete Untergliederung der Personalentwicklung der einzelnen Bereiche wäre daher mit sehr großen Ungenauigkeiten verbunden, der den mit der jahresgenauen Zuordnung auf die einzelnen Bereiche verbundenen erheblichen Aufwand zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt erscheinen lässt. Dies ist der eine, technische Grund für den Verzicht einer detaillierteren Darstellung.

Hinzu kommt, dass der Personalabbau und die Umsetzung des Personalentwicklungskonzepts von der Landesregierung als Prozess verstanden wird, dessen Eckdaten in Form des Ziels für das Jahr 2020 festgelegt worden sind, das aber im Laufe der Zeit offen für Anpassungen ist, die durchaus zu Verschiebungen innerhalb der Jahre und der Schwerpunktbereiche führen können. Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang die Frühpensionierungsregelung für den Polizeivollzug genannt, die die Altersabgangszahlen anders gestalten wird, als noch im PEK 2007 unterstellt wurde.

Diesem Anspruch auf Offenheit widerspräche eine jahresgenaue Untergliederung. Der vom Landesrechnungshof daraus gefolgerte Verlust

an Verbindlichkeit der Festlegungen im Personalentwicklungskonzept ist allerdings unzutreffend.“

Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass nicht die schwer zu prognostizierende Entwicklung des Personalbestandes entscheidend ist, sondern der Personalbedarf. Dieser sollte unter Festlegung von Bedarfsparametern jahresweise dargestellt werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung mit dem PEK eine langfristige differenzierte Personalbedarfsbetrachtung erstellt hat, auch um Planungssicherheit für die Personalwirtschaft zu schaffen.

Wie bei dem PEK 27. März 2007 sollte bei den angekündigten künftigen Aktualisierungen des PEK wieder eine nach Jahresscheiben differenzierte und durch genannte Bedarfsparameter nachvollziehbare Festlegung der Personalbedarfe erfolgen.

2.2 Bedarfsfestlegungen für ausgegliederte Bereiche

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 17. August 2006 erklärt, dass es

„die Umsetzung von Personal aus dem Landeshaushalt in Eigengesellschaften, in Betriebe nach § 26 LHO, Globalhaushalte oder Anstalten und Stiftungen des Landes nicht als Personalabbau wertet und die Landesregierung mit dem Landesrechnungshof darin übereinstimmt, dass künftig erforderliche Personalbedarfsberechnungen auch auf ausgegliederte Bereiche zu erstrecken sind.“

Allein schon aufgrund der Größe (ca. 900 Mio. € Personalausgabevolumen in allen Ausgliederungen) ist eine Einbeziehung erforderlich, um die notwendigen Konsolidierungsziele zu erreichen.

Auch sachlich ist die Einbeziehung geboten, da (auch) hier über Umwege aus den Hauptgruppen 5 oder 6 über Zuschüsse oder Dienstleistungsaufträge eine Finanzierung der Personalbestände aus dem Landeshaushalt erfolgt.

Im **PEK 27. März 2007** hat die Landesregierung angekündigt, für den Bereich der Landesbetriebe die erforderlichen Personalbestände im Rahmen einer Evaluierung

der Landesbetriebe¹⁹ festzulegen und die Evaluierungsergebnisse in das Personalentwicklungskonzept und den Doppelhaushalt 2008/2009 einfließen zu lassen.

Aussagen zum Bereich der Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Landesbetriebe fehlten.

In der Berichterstattung an den Unterausschuss Rechnungsprüfung vom 31. August 2007 hat das Ministerium der Finanzen die Ergebnisse seiner Abfrage zu Personalbedarfsfestlegungen bei Ausgliederungen für den Zeitraum von 2007 - 2020 dem Landtag mitgeteilt.

Im Bereich der Landesbeteiligungen besaßen acht Gesellschaften Personalbedarfsplanungen bis 2011 und vier Gesellschaften sogar Personalbedarfsplanungen bis zum Jahr 2020. In Einzelfällen wurde z. B. bereits dargestellt, wie sich der Personalbedarf bis zum Jahr 2016 um 29 v. H. reduziert.

Im Bereich der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen erfolgte für den Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt die Darstellung aller Personalbedarfsfestlegungen bis zum Jahr 2020. Das Beispiel der Landesanstalt für Altlastenfreistellung zeigt, dass es auch hier möglich ist, auf absehbare Veränderungen im Aufgabenbestand mit verringerten Personalbedarfsfestlegungen zu reagieren.

Das Kultusministerium hat dagegen für die vier Anstalten und 17 Stiftungen und Institute in seinem Bereich keine Angaben gemacht.

Im **PEK 4. September 2007** hat die Landesregierung die Zielstellung bekräftigt, die Bedarfsfestlegungen für den Bereich der Landesbetriebe in das Personalentwicklungskonzept und den Doppelhaushalt 2008/2009 einfließen zu lassen.

Zusätzlich hat sie folgende Festlegung getroffen²⁰:

„Die Bereiche Körperschaften/Anstalten des öffentlichen Rechts, Stiftungen und Landesbeteiligungen werden in das Personalentwicklungskonzept eingebunden. Das Ministerium der Finanzen hat in diesen Bereichen die Bedarfsfestlegungen für den Zeitraum von 2007 - 2020 abgefragt. Die Stellungnahmen werden hierzu Anfang August erfolgen. Der weitere Fortgang der Überprüfung wird in die nächste Überarbeitung des Personalentwicklungskonzeptes 2008 eingehen.“

Am 13. Dezember 2007 hat der Landtag²¹ mit Beschluss zum Doppelhaushalt 2008/2009 darum gebeten, dass das Ministerium der Finanzen bis zum 30. Ju-

¹⁹ S. 82 ff.

²⁰ S. 101

²¹ LT-Drs. 5/31/1030 B

ni 2008 differenziert berichtet über den Personalbedarf und die jeweiligen Ergebnisse der Personalbedarfsberechnungen u. a. in den

- Landesbetrieben,
- Körperschaften, Anstalten, Stiftungen sowie
- Landesbeteiligungen mit mindestens 50 v. H. Beteiligungshöhe des Landes.

In dieser Berichterstattung des Ministeriums der Finanzen vom 30. Juni 2008 teilt es mit, dass lediglich für fünf (von dargestellten 25) Ausgliederungen bisher eine Personalbedarfsberechnung durchgeführt wurde und ergänzte:

„Die Gesamtsummen zum Personalbedarf und zu den Personalbedarfsberechnungen sind wenig aussagekräftig, da nicht alle Ressorts Angaben gemacht haben bzw. wegen noch nicht durchgeführter Personalbedarfsberechnungen machen konnten. Für den effektiven Einsatz der Landesbediensteten, die Erschließung von Abbaupotentialen und damit die Umsetzung der Beschlüsse zum Personalentwicklungskonzept werden in Zukunft weitere Personalbedarfsberechnungen notwendig sein.“

Im **PEK 2008** sind Personalbedarfsfestlegungen und auch konkrete Einsparbeiträge bei Personal in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Landes nicht mehr enthalten.

Das Ministerium der Finanzen argumentiert nunmehr, dass die Institutionen rechtliche Eigenständigkeit genießen, die dort anfallenden Personalkosten nicht Teil der Gesamtsumme an Personalausgaben im Landeshaushalt seien und die Stellen dieser Institutionen keine des Landes seien.

Es bleibe aber

„Aufgabe der Landesregierung bei Aufstellung und des Gesetzgebers bei der Feststellung des Haushaltes, über die Dotierung der Haushaltsansätze für die Zuweisungen des Landes auf die Gestaltung von Personaleinsatz und Stellenbestand Einfluss zu nehmen.“

Im Bereich der Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Mehrheitsbeteiligungen des Landes haben sich die Personalausgaben von 134 Mio. € (2001) auf 399 Mio. € (2006) in fünf Jahren verdreifacht. Wenn dieser Bereich von Personalbedarfsberechnungen und -festlegungen befreit wird,

- ist dies sachlich nicht gerechtfertigt, da in beiden Fällen eine Finanzierung über den Landeshaushalt erfolgt und/oder eine Institutionshaftung des Landes besteht,
- erhöht dies den Konsolidierungsdruck auf die (noch) im Kernhaushalt verbliebenen Personalbestände,
- ist dies nicht nachvollziehbar, da das Land aufsichts- und zuwendungsrechtlich und durch die Vertretung in den Leitungsgremien Einflussmöglichkeiten hat.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass Ausgliederungen im Landesbereich nunmehr nicht mehr betrachtet werden. Beispiele zeigen, dass dies rechtlich und tatsächlich möglich ist. Selbst im mit verfassungsrechtlicher Selbstverwaltungsgarantie, die die Personalhoheit umfasst, ausgestatteten Kommunalbereich, können langfristig Personalbedarfsfestlegungen in PEK getroffen werden²².

Für das Ministerium der Finanzen ist nach seiner Stellungnahme vom 6. Oktober 2008 die Ausblendung dieser Ausgliederungen konsequent:

„Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Stiftungen und Landesbeteiligungen sind selbständige juristische Personen und genießen im Verhältnis zum Land rechtliche Eigenständigkeit. Im Ergebnis dieser im Vergleich zu Behörden und sonstigen Verwaltungsuntergliederungen des Landes besonderen Stellung liegt der Personaleinsatz grundsätzlich in der Gestaltungshoheit der jeweiligen Institution.“
Es „...beschränkt sich die Möglichkeit der Landesregierung bei Aufstellung und des Gesetzgebers bei Feststellung des Haushalts darauf, über die Dotierung der Haushaltsansätze für die Zuweisungen des Landes auf die Gestaltung von Personaleinsatz und Stellenbestand Einfluss zu nehmen.

...

Im Hinblick auf Landesbeteiligungen stehen dem Land allenfalls aufsichtsrechtliche Möglichkeiten über die Wahrnehmung von (unabhängigen) Mandaten in Aufsichtsgremien oder teilweise gesellschaftsrechtliche Kompetenzen zu, die aber die Eigenständigkeit der Institutionen im Kern nicht berühren. Hinzuweisen ist auch darauf, dass sich die Mitwirkungsmöglichkeiten des MF im Hinblick auf die aus der Ge-

²² Siehe Berichterstattung des Ministeriums des Innern vom 27. Juni 2008 an den Unterausschuss Rechnungsprüfung, in dem die Ergebnisse der Personalbedarfs- und -entwicklungspläne von 18 Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern dargestellt werden.

sellschafterstellung ergebenen Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die bisher nicht erfolgte Einführung einer zentralen Beteiligungsverwaltung auf die Mitwirkung im Rahmen der Querschnittsfunktion des MF gegenüber den Ressorts beschränken.“

Verfolgt man den Ansatz fehlender verbindlicher Steuerungsmöglichkeiten wären z. B. bei vollständiger Ausgliederung der Personalbestände keine verbindlichen Personalbedarfsfestlegungen durch den Haushaltsgesetzgeber mehr möglich. Wenn Ausgliederungen zu diesem Ergebnis führen, stellt sich die Frage, inwieweit sie finanzwirtschaftlich sinnvoll sind.

Bei der angekündigten nächsten Aktualisierung des PEK (PEK 2009) müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofes die erforderlichen Personalbedarfsfestlegungen für den Bereich der Ausgliederungen erfolgen.

Soweit für die Umsetzung institutionelle Veränderungen erforderlich sind (z.B. Änderung der Gesellschafterstellung), sollten diese erfolgen.

Bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Ausgliederung muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Auswirkung auf den Landeshaushalt und den Personalbedarf gewürdigt und festgelegt sowie dargestellt werden.

2.3 Einhaltung der selbst gesteckten Ziele

Selbst gesteckte Zielsetzungen des PEK 2007 waren

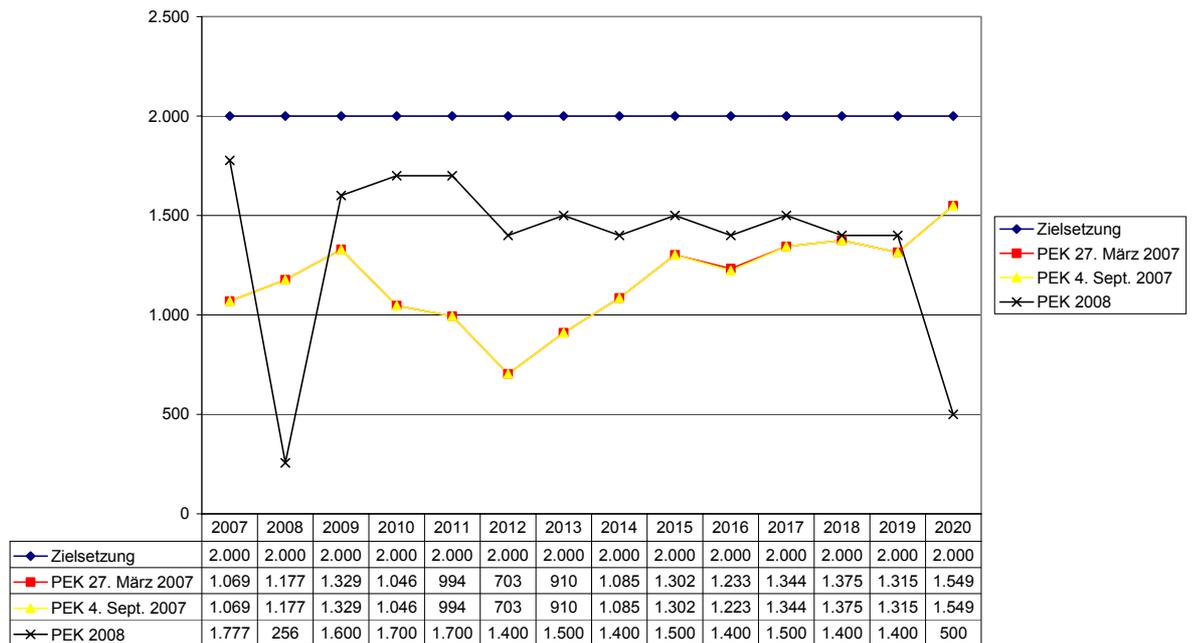
- eine jährliche Abbaurate von mindestens 2.000 Stellen,
- maximal 250 Neueinstellungen pro Jahr,
- die Erreichung eines Stellenzieles von 55.000 Stellen im Jahr 2011²³.

2.3.1 Jährliche Abbaurate von mindestens 2.000 Stellen

Die gesamten jährlichen Stellenrückführungsziele sind folgende:

²³ bei Planpersonal, Titelgruppen, Landesbetrieben und Globalhaushalten

Jährliche Stellenabbauziele



Wie die Darstellung zeigt, wird in keinem Planungsjahr die Zielsetzung von 2.000 Stellen erreicht.

Besonders hoch ist die Abweichung für das Jahr 2008, für das nur eine Stellenreduzierung von insgesamt 256 Stellen dargestellt wird. Dies ist insbesondere auf den TV Schulen LSA 2008 zurückzuführen, durch den das Arbeitszeit- und Entgeltvolumen der Lehrkräfte und demzufolge der Stellenbedarf erhöht wird.

Um dies zu kompensieren, wird in den PEK 2008 in den Folgejahren die Abbaurate in der Spitze (2011) um über 700 Stellen gegenüber den PEK 2007 erhöht.

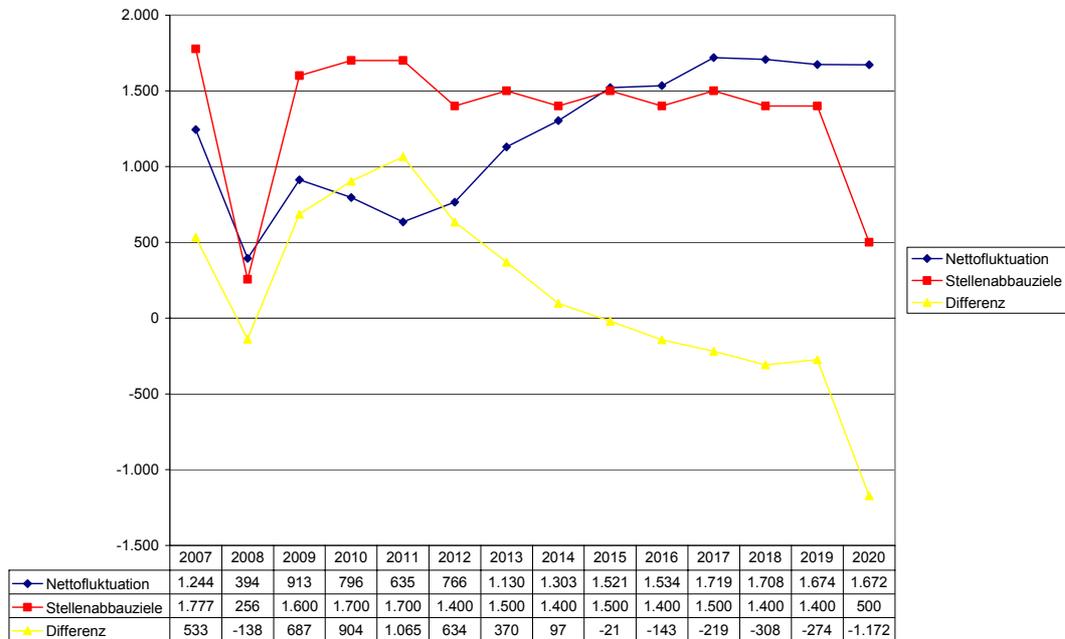
Aus dem derzeitigen Konzept ist nicht erkennbar, inwieweit die Landesregierung eine solche erhöhte Stellenrückführung tatsächlich personalwirtschaftlich realisieren kann.

Ein Indiz hierfür ist, inwieweit die natürliche Fluktuation (im Wesentlichen Altersabgänge) abzüglich der Neueinstellungen (**Nettofluktuation**) die Stellenabbauziele über- bzw. unterschreiten.

Je höher die Stellenabbauziele die Nettofluktuation überschreiten, desto höher ist die Notwendigkeit, durch zusätzliche personalwirtschaftliche Instrumente (z. B. Ab-

findungen, besondere Altersteilzeit- und Vorruhestandsregelungen) zusätzliche Personalabgänge zu erwirtschaften, um die Stellenrückführungsziele zu erreichen.

Beim **PEK 2008** ergibt die Gegenüberstellung von Nettofluktuationsrate und Stellenabbauzielen folgendes Ergebnis:



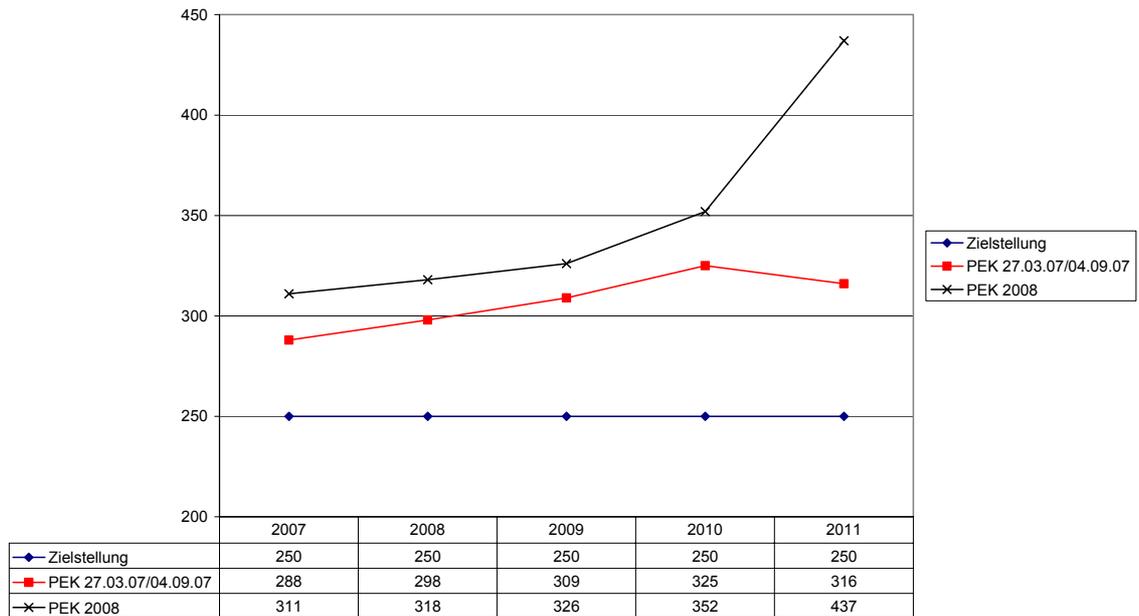
Von 2009 bis zum Jahr 2014 ist das jährliche Stellenrückführungsziel höher als die Nettofluktuation. Im Jahr 2011 wird sogar geplant, dass 1.065 Stellen mehr abgebaut werden können, als Personen netto ausscheiden. Auch wenn hohe Abbauraten durch die besondere Altersteilzeitregelung und die Vorruhestandsregelung für den Polizeivollzugsdienst ermöglicht werden, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Umsetzung schwierig. Der Landesrechnungshof sieht Risiken in der tatsächlichen Realisierung.

2.3.2 Maximal 250 Neueinstellungen pro Jahr

Ziel laut PEK 2007 war es, die Zahl der Neueinstellungen bis Ende 2011 auf maximal 250 Neueinstellungen pro Jahr zu begrenzen.

Tatsächlich sind im PEK folgende Einstellungskorridore vorgesehen:

Jährliche Neueinstellungskorridore



In seiner Stellungnahme vom 6. Oktober 2008 führt das Ministerium der Finanzen aus:

„Wesentliche Steuerungsgröße sind die Neueinstellungskorridore. Gerade den Einstellungskorridoren, die mit dem Personalentwicklungskonzept neu festgelegt wurden, kommt uneingeschränkte Verbindlichkeit zu. Damit weist das Personalentwicklungskonzept kein geringes Maß an Verbindlichkeit auf.“

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass entscheidend die festgelegten Bedarfe und die tatsächliche personalwirtschaftliche Erreichung der Bedarfe sind. Bei Personalbestandsabweichungen können Einstellungskorridore angepasst werden.

2.3.3 Erreichung einer Zielzahl von 55.000 Stellen im Jahr 2011

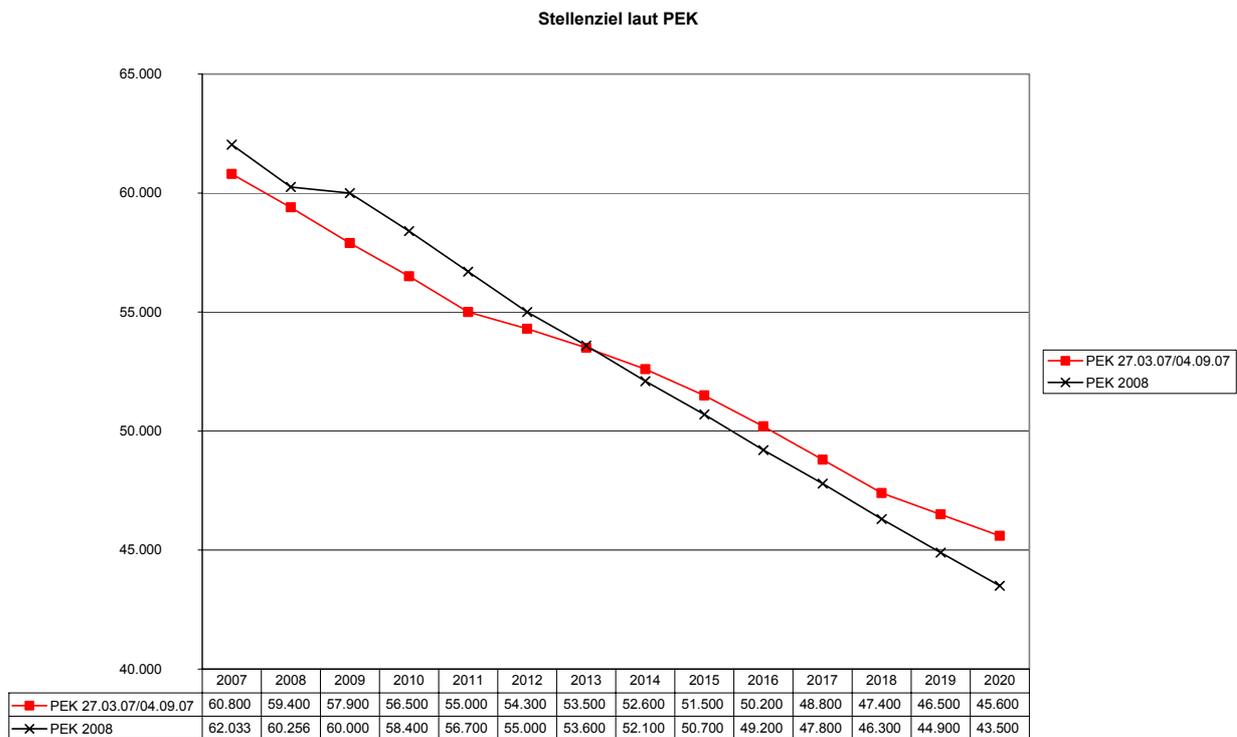
Ziel ist, bis im Jahr 2011 einen Stellenbestand von 55.000 Stellen (bei Planpersonal, Titelgruppen, Landesbetrieben und Globalhaushalten) zu erreichen.

Bereits im PEK 2007 hat die Landesregierung eine weitere Zielzahl für das Jahr 2020 (45.600 Stellen) definiert.

Da personalwirtschaftliche Anpassungsprozesse Planungsvorlauf und -sicherheit erfordern, ist eine solche Langfristbetrachtung sinnvoll.

Die Zielzahl für das Jahr 2020 hat das Ministerium der Finanzen mit dem PEK 2008 auf die Zahl von 43.500 Stellen reduziert, da auch in anderen Ländern umfangreiche Personalrückführungen geplant sind und insoweit eine Anpassung der Zielgrößen erforderlich ist.

In den Konzepten wird die Zielerreichung wie folgt geplant:



Die geplante Zielmarke von 55.000 Stellen wird ein Jahr später (2012) erreicht und der gesamte Stellenrückführungsprozess insoweit verschoben. Im Wesentlichen aufgrund der Auswirkungen der TV Schulen LSA 2008 erhöhen sich die geplanten Stellenbestände bis zum Jahr 2012.

Schon die Verschiebung einer wichtigen Zielzahl hat Auswirkungen auf die Personalausgaben des Planjahres und auch der Folgejahre.

Diese Beurteilung ist dadurch schwierig geworden, dass das PEK 2008 nun nicht mehr – wie die PEK 2007 – aus Bedarfsparametern hergeleitet differenzierte Stellenziele in Jahresscheiben hat, sondern nur noch Zielmarken für die Jahre 2011 und 2020 definiert.

Um die Realisierbarkeit der Stellenrückführungsziele auf den Prüfstand zu stellen, erfolgt eine Detaildarstellung für den größten Schwerpunktbereich, den Bereich der allgemeinbildenden Schulen.

2.4 Stellenrückführungsziele für den Schulbereich

2.4.1 Ausgangssituation

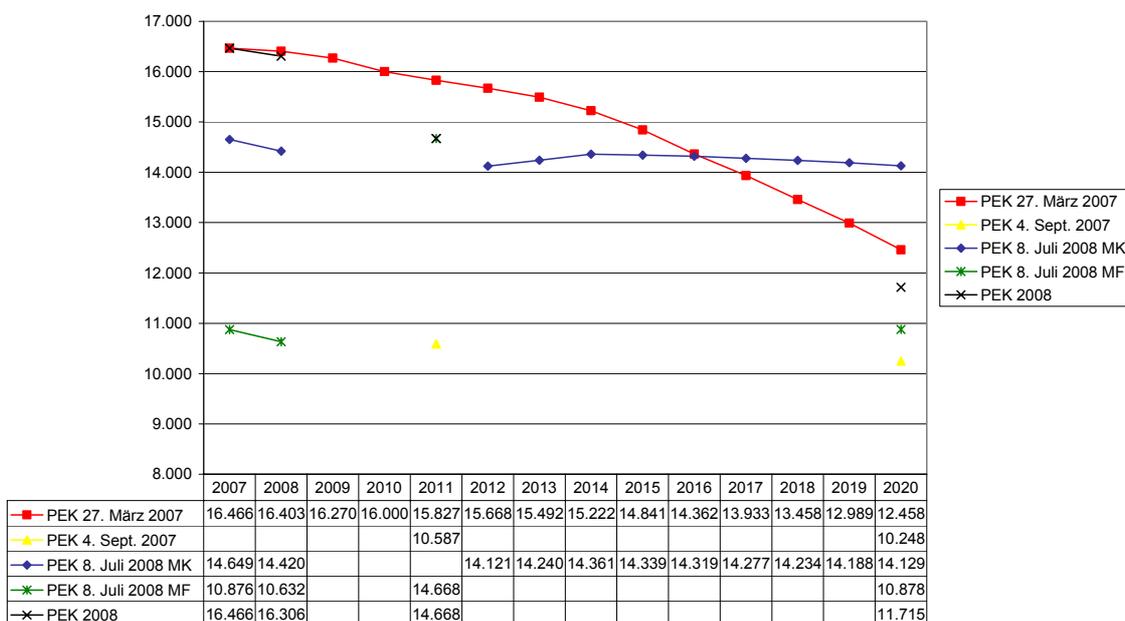
Für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen sind im Haushalt 2008/2009 folgende Stellen für Lehrkräfte und pädagogische Mitarbeiter(innen) ausgebracht:

Summe Stellen Schulen	2008	2008	2009	2009
	Planpersonal	TGr. 96	Planpersonal	TGr. 96
<u>Lehrkräfte</u>				
Grundschulen	4.250	368	4.395	352
Förderschulen	2.240	224	2.265	170
Sekundarschulen	4.158	511	4.304	523
Gymnasien	3.582	375	3.593	403
Summe allgemeinbildende Schulen	14.230	1.478	14.557	1.448
Summe Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen inkl. TGr. 96	15.708		16.005	
<u>Pädagogische Mitarbeiter</u>	1.931	86	1.931	55
	14.230		14.557	
Summe Planpersonal Lehrkräfte und Pädagogische Mitarbeiter	16.161		16.488	

2.4.2 Zielstellungen der Personalentwicklungskonzepte

Die Personalentwicklungskonzepte setzen für den Bereich der Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen folgende Ziele:

Stellenziele für allgemeinbildende Lehrkräfte



Die PEK enthalten für einzelne Jahre keine Angaben.

Große Relevanz haben die Abweichungen bei den Zielvorstellungen für den Lehrkräftebereich. Eine Abweichung der Vorstellungen des Ministeriums der Finanzen und des Kultusministeriums von über 3.000 Stellen im Jahr 2020 bedeutet ein streitiges Finanzvolumen im dreistelligen Millionenbereich.

Während im PEK 27. März 2007 noch basierend auf einvernehmlich festgelegten Ausstattungsrelationen und Personalveränderungen künftige Stellenbestände in Jahresscheiben festgelegt wurden, erfolgte bei der ersten Aktualisierung „nur noch“ eine Festlegung von Zielwerten für die Jahre 2011 und 2020.

Im PEK-Entwurf 8. Juli 2008 erfolgte auch nur eine alternative Darstellung der Stellenbedarfe des Kultusministeriums und des Ministeriums der Finanzen für die Eckjahre 2011 und 2020. Dabei gibt es eine Differenz von **3.251** Stellen für das Jahr 2020. Da das Ministerium der Finanzen in seiner Planung von einer Realisierung seiner Vorstellungen ausgeht, besteht insoweit ein erhebliches Risiko für die Erreichung der Gesamtziele des PEK.

Im PEK 2008 erfolgt dann zwar die Einstellung einer Zielzahl von 11.715 Stellen²⁴, die vorherigen Ausführungen zum Schwerpunktbereich „Schule“ und der Kabinettschluss zur Schulentwicklungsplanung gehen aber hiervon abweichend von einem fortgeschriebenem Arbeitskräftevermögen von 13.000 Stellen aus, was bei der erforderlichen Vorhaltung von Stellen für Lehrkräfte in der Freistellungsphase der Altersteilzeit einem höheren Stellenbestand entspricht.

Dies wirkt sich auch auf die Finanzplanung und -projektion aus. Selbst ohne Berücksichtigung von zwischenzeitlichen Entgeltsteigerungen bedeuten ca. 3.200 Stellen ein Personalausgabevolumen (ohne Personalgemeinkosten) bei angestellten Lehrkräften von **über 183 Mio. €**.

Im PEK 2008 ist das Problem nicht (mehr) ausgewiesen, bleibt aber bestehen.

Entscheidend für die Erreichung der Ziele der Personalentwicklungsplanung und Finanzplanung ist daher, ob die in der Planung unterstellten Rückführungen im allgemeinbildenden Lehrkräftebereich auch tatsächlich realisiert werden. Dies hat auch Auswirkungen auf die Personalbedarfsplanungen in allen anderen Bereichen. Grundlage für die Personalbedarfsbemessung ist hier nämlich die durchschnittliche Personalausstattung in den anderen Flächenländern. Das Ministerium der Finanzen nimmt hierbei einen Wert von 19 VbE je 1.000 Einwohner an. Wenn im Lehrkräftebereich eine vergleichsweise überproportionale Ausstattung zugrunde gelegt wird, muss in den anderen Berei-

²⁴ S. 76

chen überproportional eingespart werden, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Das Einsparrisiko von ca. 3.200 Stellen würde bei einer „Umlegung“ auf die anderen Bereiche im Jahr 2020 zu zusätzlichen Einsparungen von über 10 v. H. gegenüber den im PEK für 2020 enthaltenen Stellenzahlen führen.

2.4.3 Entwicklung und Vergleich der Bedarfsparameter

Für die Höhe des Einsparrisikos ist entscheidend, inwieweit die den Lehrkräftebedarf prägenden Parameter, nämlich

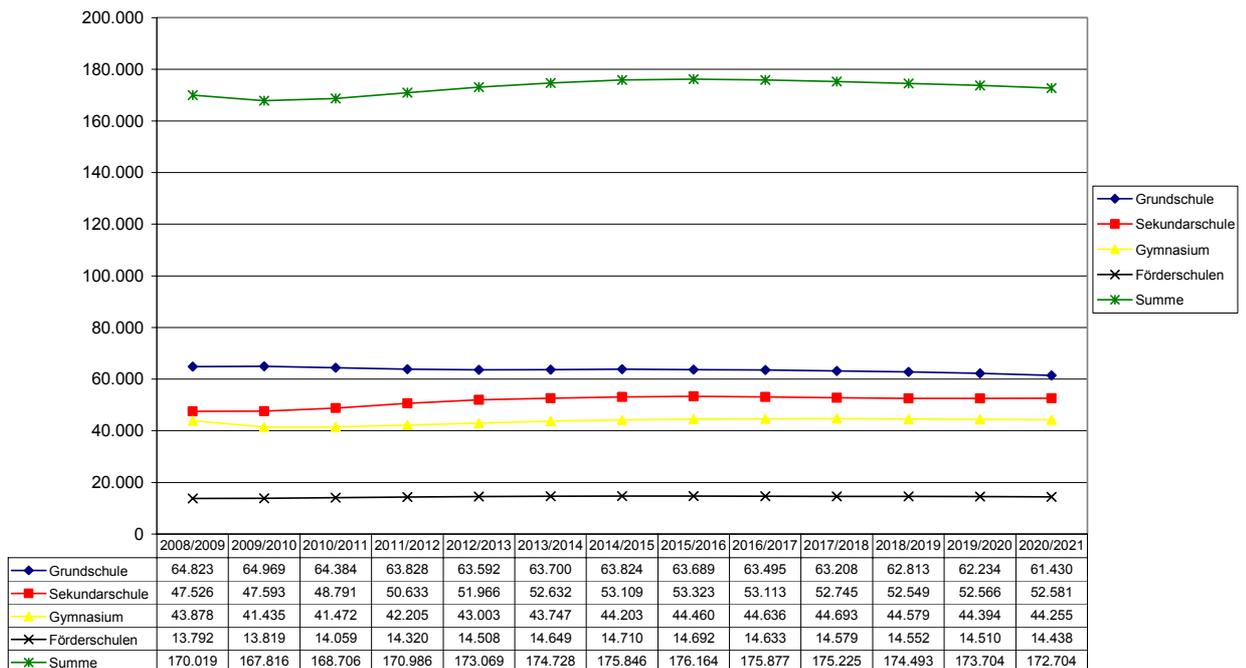
- die Entwicklung der Schülerzahlen und
- die Entwicklung der Ausstattungsindikatoren (Schüler-Lehrer-Relation, Klassengröße, Lehrerarbeitszeit)

in der Planung und später tatsächlich angepasst werden.

Schülerentwicklung

Basierend auf den Ergebnissen der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes mit optimistischen Annahmen wie einer Erhöhung der Geburtenrate und einem Wegfall der Wanderungsverluste prognostiziert das Kultusministerium folgende Entwicklung der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen:

Prognose des Kultusministeriums: Schüler an allgemeinbildenden Schulen



Gegenüber der letzten Schülerprognose ist dies z. B. für das Jahr 2020 eine Erhöhung der prognostizierten Schülerzahlen um 7.220 Schülerinnen/Schüler. Bei Eintreffen der Prognose kommt es in der Gesamtbetrachtung zu keinem Rückgang, sondern zu einem Anstieg der Schülerzahlen. Schülerzahlenbasierte Stellenrückführungen sind damit nicht begründbar.

Ausstattungsindikatoren

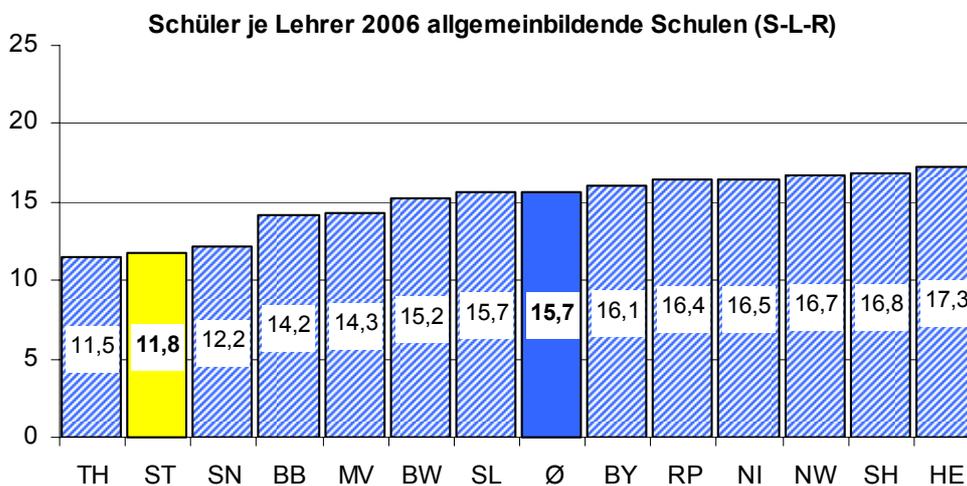
Weitere wichtige Parameter für den Lehrkräftebedarf sind Ausstattungsparameter wie

- Schüler-Lehrer-Relation
- Klassengrößen
- Lehrerarbeitszeit.

Schüler-Lehrer-Relation

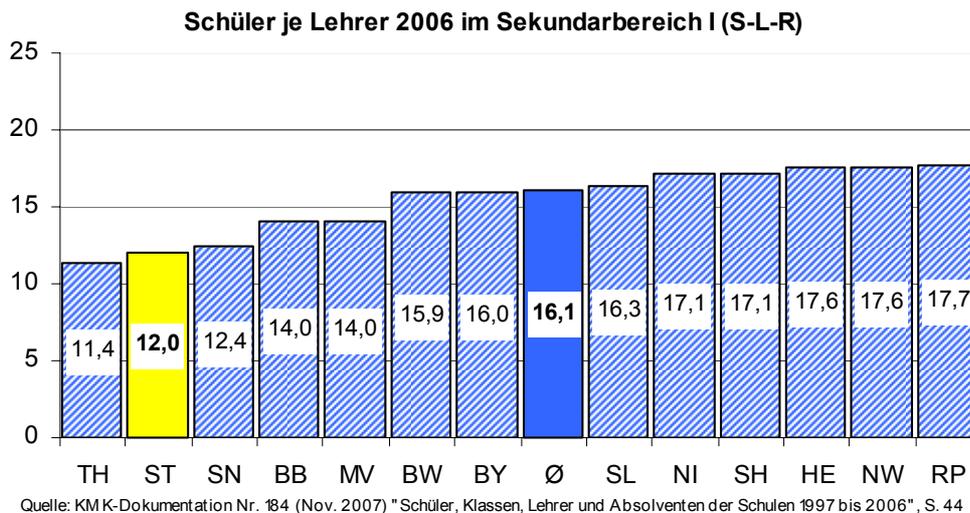
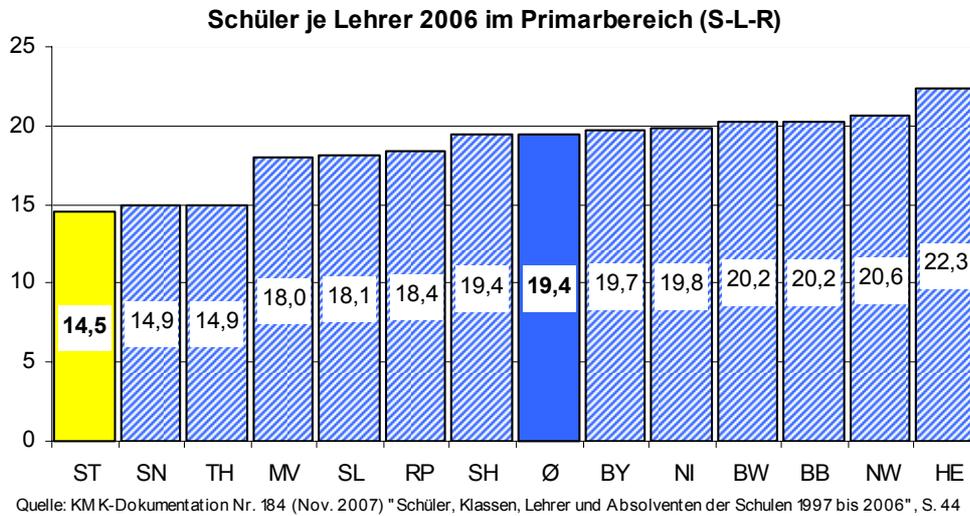
Diese Zahl sagt aus, wie viele Schüler eine Vollzeitlehreereinheit (VZLE) rechnerisch betreut.

An den allgemeinbildenden Schulen insgesamt gab es in den Flächenländern folgende Betreuungsrelationen:



Sachsen-Anhalt hat im Bundesvergleich die zweitbeste Schüler-Lehrer-Relation. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt ergibt einen Stellenmehrbedarf von ca. 3.500 Stellen.

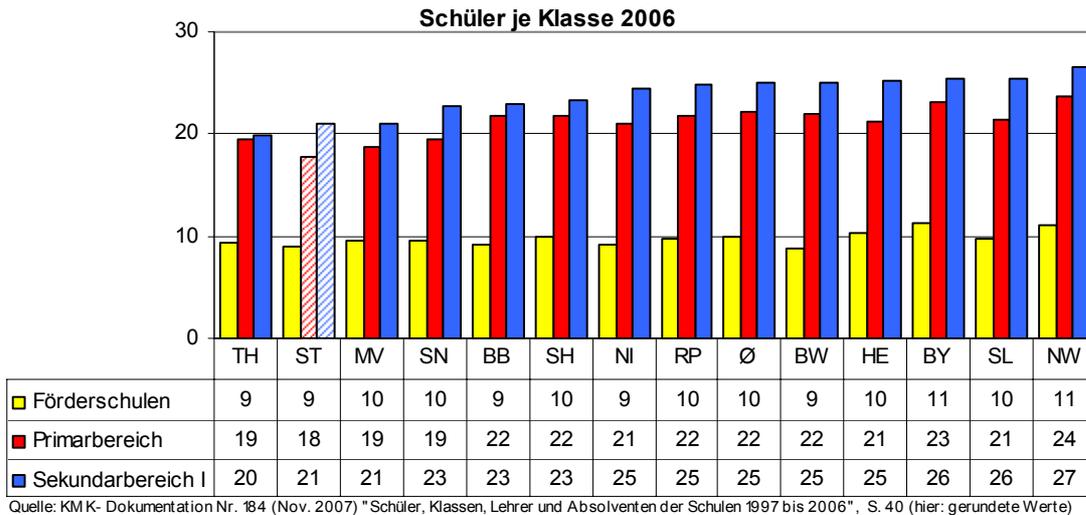
Besonders große Ausstattungsvorsprünge gab es im Primarbereich (Klassen 1 - 4) und im Sekundarbereich I, wie die nachfolgenden Darstellungen zeigen:



Das PEK 2007 sah vor, ggf. eine Anpassung an den Bundesschnitt zu erwägen, was eine entsprechende Stellenrückführung auch inhaltlich untermauert hätte.

Im PEK 2008 ist aber eine Fortschreibung der Bedarfssparameter bis zum Jahr 2014 nicht mehr enthalten, so dass unklar ist, wie Stelleneinsparungen durch die Anpassung der Schüler-Lehrer-Relation realisiert werden können.

Klassengrößen



Die durchschnittliche Klassengröße ist im Bundesvergleich Folgende:

In Sachsen-Anhalt sind die durchschnittlichen Klassengrößen kleiner als in fast allen anderen Flächenländern.

Das PEK 2008 verzichtet aber auch hier auf eine Anhebung dieses Bedarfsparameters. Es ist lediglich ein Hinweis auf Verhandlungen zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Kultusministerium für das Schuljahr 2014/2015 vorhanden, so dass auch insoweit keine in dem PEK unterstellten Stelleneinsparungen untermauert werden.

Lehrerarbeitszeit

Eine weitere Festlegung, die Auswirkungen auf den Lehrkräftebedarf hat, ist die (wöchentliche) Lehrverpflichtung einer Lehrkraft.

Ein Bundesvergleich der KMK ergibt Folgendes:

Land	Schularten			
	Grundschulen	Sekundar- bzw. Hauptschulen	Sekundar- bzw. Realschulen	Gymnasien
Baden-Württemberg	28/29	27	27	24
Bayern	28	27	24-28	23-27
Brandenburg	28		26	26
Hessen	28	25-26	26	24-25
Mecklenburg-Vorpommern	27	27	27	25
Niedersachsen	28	26,5-27,5	26,5-27,5	23,5
Nordrhein-Westfalen	27	27	27	24,5

Land	Schularten			
	Grundschulen	Sekundar- bzw. Hauptschulen	Sekundar- bzw. Realschulen	Gymnasien
Rheinland-Pfalz	27,8	27	27	24
Saarland	28	26,5-27,5	26,5	25/24
Sachsen	28	27	27	27/26/25
Sachsen-Anhalt	27	25	25	23/24/25
Schleswig-Holstein	27,5	27,5	26,5	23,5
Thüringen	27	26	26	23-26

Quelle: KMK- Dokumentation Nr. 161 (Juli 2002) "Schule in Deutschland - Zahlen, Fakten, Analysen", Bonn; S. 88

Zwischenzeitlich hat es in den Ländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein Arbeitszeiterhöhungen gegeben.

Auffällig ist, dass Sachsen-Anhalt im Sekundarschulbereich bundesweit die niedrigste Wochenarbeitszeit hat.

Das PEK 2008 verzichtet aber auch hier auf eine Anhebung dieses Bedarfsparameters. Es ist lediglich vorgesehen, dass das Ministerium der Finanzen und das Kultusministerium hier für die Jahre ab 2014 verhandeln, so dass auch insoweit keine in dem PEK unterstellten Stelleneinsparungen hierdurch untersetzt werden.

Zusammengefasst muss festgestellt werden, dass die in der Personalentwicklungsplanung für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen enthaltenen Stellenrückführungen nicht durch eine Anpassung der Bedarfsparameter untersetzt werden.

Wenn nicht die erheblichen Ausstattungsvorsprünge bei den Bedarfsparametern (Schüler-Lehrer-Relation, Klassengröße, Lehrerarbeitszeit) zurückgeführt werden, ist die tatsächliche Realisierung einer am Durchschnitt orientierten Stellenausstattung im Bereich der allgemeinbildenden Lehrkräfte und damit der Stellenziele des Ministeriums der Finanzen unrealistisch.

Dies gilt umso mehr, als die tarifvertraglichen Regelungen im Lehrkräftebereich (TV Schulen LSA 2008 und 2011) zu einem individuellen Aufwuchs von Lehrerarbeitszeit und -entgelt und somit von Stellen führen.

3 Fazit

Mit den PEK hat die Landesregierung umfassende langfristige Planungsgrundlagen geschaffen, die die erforderliche Planungssicherheit für die Personalwirtschaft schaffen.

Da Höhe und Anteil des ausgegliederten Personals ansteigen, müssen künftige Personalentwicklungskonzepte

- **Personalbedarfsfestlegungen für den Bereich der Ausgliederungen (Landesbetriebe, Globalhaushalte, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen, Landesbeteiligungen) enthalten und**
- **den Personalbedarf differenziert nach Schwerpunktbereichen durch genannte Bedarfsparameter nachvollziehbar festlegen.**

Das derzeit errechnete erhebliche Risiko bei der Realisierung der gesetzten Stellenziele von über 180 Mio. € p. a. im Jahr 2020 sollte bei künftigen Finanzplanungen dargestellt und berücksichtigt werden.

Kapitel		- alle Ministerialkapitel
Titel	422 01,	- Bezüge der planmäßigen Beamtinnen, Beamten
	422 96	
	428 01,	- Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
	428 96	

2 Reduzierung von Anzahl und Wertigkeit von Stellen im Leitungsbereich der Ministerien

Seit 1999 hat die Landesregierung die Anzahl der Referate in den Ministerien um 56 (-18 v. H.) reduziert.

Von einem im Jahr 2007 vom Landesrechnungshof aufgezeigten Rückführungspotenzial von 73 Stellen für die Leitungsebene der Referate einschließlich vergleichbarer Organisationseinheiten (z. B. Stabsstellen) hat die Landesregierung bereits

- 15 Stellen im Haushaltsvollzug realisiert, d. h. in Abgang gestellt,
- für 23 weitere Stellen Haushaltsvermerke ausgebracht (ku/kw-Vermerke) und
- für 7 Stellen eine Verlagerung in die Titelgruppe 96 vorgenommen, so dass diese Stellen in der Zukunft entfallen bzw. in Stellen geringerer Wertigkeit umgewandelt werden.

Damit sind kurzfristig 62 v. H. des zur Reduzierung vorgesehenen Stellenrückführungspotenzials (Rückführung oder Umwandlung) realisiert bzw. dessen Realisierung eingeleitet worden.

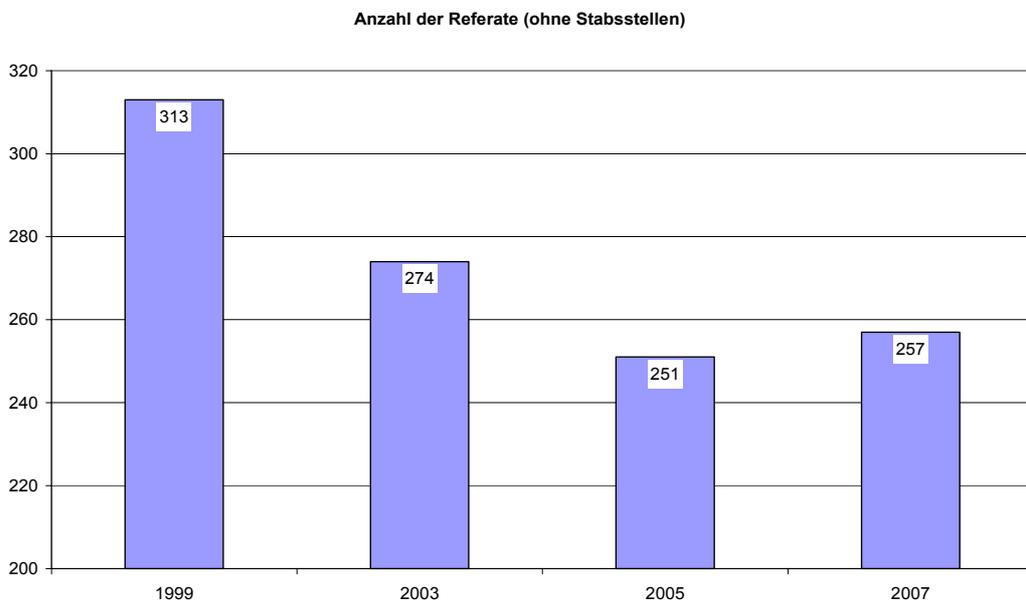
Unter Zugrundelegung zwischenzeitlich zusätzlich eingerichteter bzw. zu berücksichtigender Organisationseinheiten (4) stehen den Ministerien noch 25 höherwertige Stellen/Planstellen ab A16 /E15 Ü mehr zur Verfügung, als sie nach der Anzahl der Organisationseinheiten benötigen. Für einen Teil dieser höherwertigen Stellen sieht der Landesrechnungshof weiteren Rückführungsbedarf.

1 Entwicklung der Anzahl der Organisationseinheiten

Anzahl der Referate (ohne Stabsstellen)

Bereits in seinem Jahresbericht 2001, Teil 1, Abschnitt B Textziffer 1²⁵ hatte sich der Landesrechnungshof mit der Thematik der unwirtschaftlichen Referatsorganisation in den Ministerien beschäftigt. Aufgrund der festgestellten Anzahl von Kleinst- und Kleinreferaten bestand die Notwendigkeit, in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO LSA I) Mindestgrößen und Leitungsspannen festzulegen. Dies ist mit der Änderung von § 10 Abs. 2 GGO LSA I mit Wirkung vom 12. April 2005 erfolgt, wonach Referate in der Regel sechs bis elf Bedienstete haben sollen.

Seit dem Jahr 1999 hat sich die Anzahl der Referate wie folgt entwickelt²⁶:



Entwicklung der Anzahl der sonstigen Organisationseinheiten

Neben den in der GGO LSA I institutionalisierten Referaten (Grundeinheit im organisatorischen Aufbau eines Ministeriums) hat der Landesrechnungshof bei der Auswertung der Geschäftsverteilungspläne sonstige Organisationseinheiten (u. a. Stabsstellen, Beauftragte) in folgendem Umfang festgestellt:

²⁵ S. 38

²⁶ Datenbasis: 1999 und 2007 - Erhebung des Landesrechnungshofes auf der Basis der Geschäftsverteilungspläne, 2003 und 2005 - Berichterstattung des Ministeriums des Innern an den Unterausschuss Rechnungsprüfung vom 30. September 2005

	2005	2007	2008
StK	4	4	4
MI	3	3	3
MF	5	7	8
MS	11	11	13
MK	4	4	4
MW	7	6	7
MJ	4	4	4
MLV	3	3	3
MLU	4	4	4
Summe:	45	46	50

Danach hat sich die Anzahl der sonstigen Organisationseinheiten erhöht. Dagegen ist es seit 1999 insgesamt zu einer deutlichen Reduzierung der Anzahl der Referate um 56 Referate (-18 v. H.) gekommen.

Der Landesrechnungshof hebt diese positive Entwicklung besonders hervor. Seit 2005 hat sich die Anzahl der Referate allerdings wieder leicht erhöht.

2 Auswirkungen auf die Stellenstruktur

Die Veränderung der Abteilungs- und Referatsstrukturen durch die Einrichtung größerer und leistungsfähigerer Referate muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes in der Regel zu entsprechenden Veränderungen im Stellenbestand und in den Stellenwertigkeiten der Ministerialkapitel führen.

Das Ministerium des Innern hat in seiner Berichterstattung an den Unterausschuss Rechnungsprüfung vom 30. September 2005 zu den Auswirkungen der Organisationsveränderungen auf den Stellenhaushalt Folgendes mitgeteilt:

„Die Veränderung der Abteilungs- und Referatsstrukturen durch Einrichtung größerer und leistungsfähigerer Referate führt letztlich zu Veränderungen in den Stellenwertigkeiten und im Stellenbestand der Ministerien. Die Stellenentwicklung in den Ministerien (Zugänge, Abgänge, Umwandlungen, Umsetzungen) ist regelmäßig im Rahmen der einzelfallbezogenen Haushaltsberatungen im Finanzausschuss im Detail erörtert und entschieden worden. Unter Berücksichtigung personalwirtschaftlicher Vorgaben sind Stelleneinsparungen in den Haushaltsplänen der Ressorts durch Wegfall, ggf. in Verbindung mit Stellenumwandlungen oder Umsetzungen in die Titelgruppen 96, untersetzt worden.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der durch die Verringerung der Anzahl der Organisationseinheiten zu weite Stellenrahmen entsprechend zu reduzieren.

3 Vergleich von Anzahl und Wertigkeit von Stellen/Planstellen für Leitungspersonal in den Ministerien mit der Anzahl der Organisationseinheiten

Zum Zeitpunkt der Prüfung vorhandene Differenz

Die Anzahl/Wertigkeiten der im Haushaltsplan 2007 ausgewiesenen Planstellen/Stellen für die Leitungsebene der Referate einschließlich vergleichbarer Organisationseinheiten stimmte nicht mit der Anzahl der Anfang 2007 vorhandenen Organisationseinheiten überein.

So waren in mehreren Ministerien im Vergleich zur Anzahl der Referate (einschließlich Stabsstellen, sonstige Organisationseinheiten, Beauftragte) zu viele höherwertige Stellen ausgebracht. Im Haushaltsplanentwurf 2008/2009 der Landesregierung war somit ein Stellenrückführungspotenzial von 73 Stellen vorhanden:

Ministerium	Stellen/Planstellen A 16/B 2/B 3 (einschließlich vergleichbarer VergGr.) ²⁷ -Haushalt 2007-	Anzahl der Organisations- einheiten des Ministeri- ums laut Prüfungsfeststel- lung ²⁸	Differenz (bereinigt)
StK	39	34	5
MI	37	29	8
MF	36	28	8
MS	41	34	7
MK*	50	34	13
MW*	46	37	8
MJ**	27	31	0
MLV	34	29	5
MLU	66	47	19
Summen:	376	303	73

* rechnerische Abweichung basiert auf der Berücksichtigung der Planstellen in der Titelgruppe 96 bzw. einer Stelle mit kw-Vermerk

** beim Ministerium der Justiz erreicht die Anzahl der Leitungsstellen nicht die Anzahl der Organisationseinheiten, teilweise wird mit Abordnungen gearbeitet

²⁷ einschließlich Stellen/Planstellen der TGr. 96

²⁸ einschließlich Stabsstellen, sonstige Organisationseinheiten, Beauftragte

Stellenveränderungen im Doppelhaushalt 2008/2009

Auf Basis des Prüfberichtes des Landesrechnungshofes vom 6. September 2007 hat das Parlament Stellenveränderungen im Doppelhaushalt 2008/2009 vorgenommen.

Damit konnten durch die Ausbringung von ku-Vermerken bzw. die Absenkung von Stellenwertigkeiten, Stellenstreichungen oder die Verlagerung von Stellen in die Titelgruppe 96 eine weitere Verringerung der Differenz der Wertigkeiten der Stellen/Planstellen des Leitungspersonals zur Anzahl der Organisationseinheiten in folgendem Umfang erreicht werden:

	Haushaltsrechtlich realisierte zusätzliche Umwandlungen/ Abgänge
StK	4
MI	2
MF	4
MS	3
MK	12
MW	4
MJ	1
MLV	1
MLU	14
Summe:	45

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass damit 62 v. H. des Stellenrückführungspotenzials kurzfristig im Rahmen der Haushaltsaufstellung umgesetzt bzw. die Realisierung haushaltsrechtlich untersetzt worden ist.

Noch nicht umgesetztes Rückführungspotenzial

Wie die nachfolgende Darstellung zeigt, halten die Ministerien nunmehr noch 25 Stellen/Planstellen ab A 16/E 15 Ü mehr vor, als im Vergleich mit der Anzahl der Organisationseinheiten notwendig sind. Bei seinem Vergleich hat der Landesrechnungshof bereits die im Doppelhaushalt 2008/2009 getroffenen Festlegungen zur Stellenverringerung (kw-Vermerk; Ausbringung im Überhangpersonal der Titelgruppe 96) und zur Absenkung der Stellenwertigkeiten (ku-Vermerk) in der Zukunft sowie die Erhöhung der Anzahl der Organisationseinheiten berücksichtigt.

Die Ministerien führen verschiedene Gründe an, warum die Anzahl und bisherigen Wertigkeiten dieser Stellen/Planstellen aus ihrer Sicht erhalten bleiben müssen:

Ministerium	Stellen-differenz	Beispiele der Begründungen zur Notwendigkeit des Vorhaltens der Stellenwertigkeiten
StK	2	- für zusätzliche Stabsstellen/ Organisationseinheiten zur Bearbeitung von politischen Schwerpunktthemen
MI	6	- die Dienstposten von 6 Referenten sind nach Besoldungsgruppe A 16 bewertet
MF	4	- zur Aufrechterhaltung eines gewissen organisatorischen Gestaltungsspielraumes, Reduzierung auf 2 Stellen angekündigt
MS	2	- zur Aufrechterhaltung des Dienstgeschäftes durch Engpässe im Rahmen von Altersteilzeit
MK	1	- für bewilligte Altersteilzeitverträge - Bewertung der Dienstposten von Referenten endet nicht bei Besoldungsgruppe A 15
MW	3	- für Nachrücker aus Leerstelle - für Stellenvorsorge der im Kapitel 0812 (Titelgruppe 96) veranschlagten Planstelle - für Stellenbindung eines an eine Einrichtung außerhalb der Landesverwaltung zugewiesenen Beschäftigten, für den Personalkosten erstattet werden
MJ	-	-
MLV	4	- für bewilligte Altersteilzeitverträge - für organisatorische Neuausrichtungs- und Umstrukturierungsprozesse
MLU	3	- es wird überprüft, ob Bewertung der Dienstposten von Referenten <u>nicht</u> bei Besoldungsgruppe A 15 endet
Summe:	25	

Im Rahmen der Erörterungen mit dem Landesrechnungshof hat das Ministerium der Finanzen zugesagt, im nächsten Doppelhaushalt 2010/2011 zusätzlich zwei Planstellen der Besoldungsgruppe A 16 in Planstellen der Besoldungsgruppe A 15 umzuwandeln, so dass bei einer Realisierung nur noch 24 Stellen/Planstellen offen sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte sich die Anzahl höherwertiger Stellen/Planstellen grundsätzlich nach der Anzahl der vorhandenen Organisationseinheiten richten. Dabei darf es nicht zu dem zweifelhaften Effekt kommen, dass Ministerien mit einer kleinteiligen Organisationsstruktur (z. B. durch eine hohe Anzahl von Stabsstellen bzw. Beauftragten, Kleinstreferaten) mehr höherwertige Planstellen beanspruchen können als Ministerien, die in der Vergangenheit ihre Organisationsstruktur deutlich verschlankt haben (z. B. durch die Bildung von wirtschaftlichen Großreferaten).

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch keine Vorteile für Häuser entstehen dürfen, die eine großzügige Dienstpostenbewertung praktizierten und in der Vergangenheit keine Reduzierung bei Planstellen/Stellen vorgenommen haben.

Nur in besonders begründeten Ausnahmefällen ist eine Bewertung von Referentendienstposten nach A 16 möglich.

Der Landesrechnungshof hat positiv bewertet, dass die Landesregierung bereits mehr als die Hälfte des Stellenrückführungspotenzials (62 v. H.) kurzfristig im Rahmen der Haushaltsaufstellung umgesetzt hat bzw. die Realisierung haushaltsrechtlich untersetzt worden ist und weitere Reduzierungen im Rahmen des Doppelhaushaltes 2010/2011 angekündigt hat.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelpläne		- diverse
Kapitel		- diverse
Titel	425 01	- Vergütung der Angestellten
	426 01	- Löhne der Arbeiterinnen und Arbeiter
Haushaltsvolumen		- 14,2 Mio. € Arbeitgeberumlagen für Tarifbeschäftigte
		- 7,0 Mio. € Arbeitgeberbeiträge für Kapitaldeckung
		= 21,2 Mio. € (davon 19,3 Mio. € für unmittelbar in den Landesbehörden Beschäftigte)

3 Erhebliche langfristige Deckungslücken bei der Finanzierung der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Tarifbeschäftigte des Landes

Im Gegensatz zu den Kommunen zahlte das Land bisher ca. 25 Mio. € jährlich zu niedrige Beträge, um die tarifvertraglich zugesicherten Leistungen für die Angestellten und Arbeiter langfristig nachhaltig zu finanzieren.

Durch bereits beschlossene Beitragserhöhungen und zusätzlich notwendige Finanzierungsbeiträge entstehen für künftige Landeshaushalte Mehrbelastungen in Millionenhöhe.

1 Ausgangslage

Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in den neuen Ländern erhalten seit dem 1. Januar 1997 eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach Maßgabe der tarif- und satzungsrechtlichen Regelungen.

Die damaligen Gesamtversorgungsansprüche wurden von den Tarifvertragsparteien²⁹ mit Wirkung vom 1. Januar 2002 durch ein neues Leistungsrecht abgelöst. Es erfolgte ein Wechsel von einem leistungsorientierten zu einem beitragsorientierten Leistungssystem.

²⁹ mit dem Tarifvertrag Altersversorgung (ATV) für den Landesbereich bzw. dem ATV-K für den Kommunalbereich

Im neuen Betriebsrentenmodell sind die satzungsgemäßen Leistungen unter Zugrundelegung eines Beitragssatzes von 4 v. H. des Zusatzversorgungspflichtigen Entgeltes versicherungsmathematisch festgelegt worden.

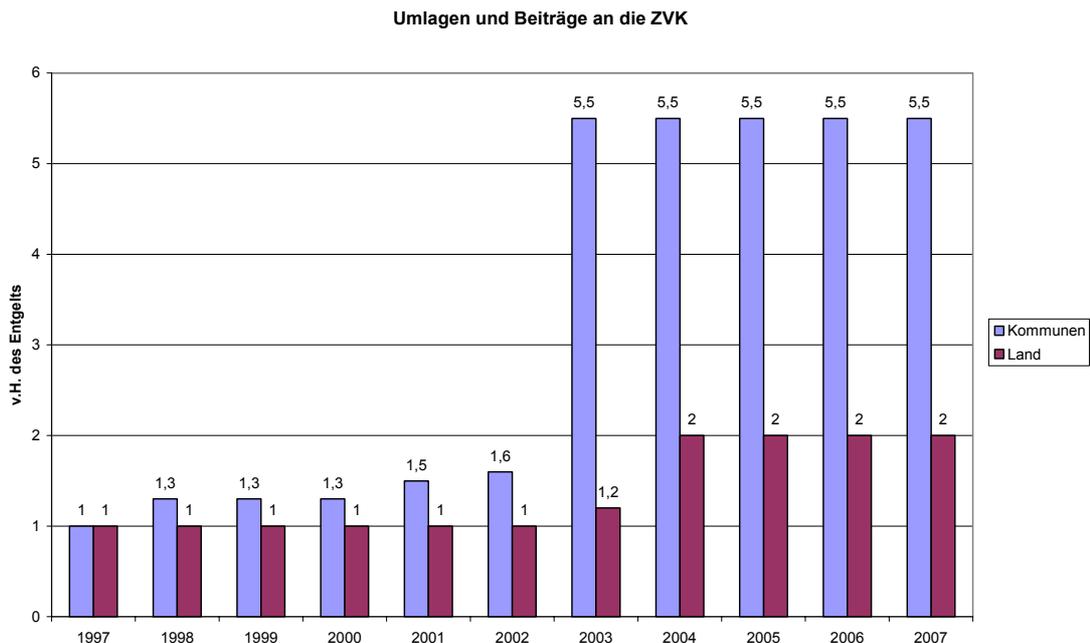
Da der durch Umlagen und Beiträge gebildete Kapitalstock für die Leistungen der Zusatzversorgungseinrichtungen nicht ausreicht, müssen zusätzliche Finanzierungsbeiträge von Arbeitgebern und/oder Arbeitnehmern erhoben werden.

2 Durchführung und Finanzierung

Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) mit Sitz in Karlsruhe übernimmt für Tarifbeschäftigte des Landes die Durchführung der Zusatzversorgung im gesonderten „Abrechnungsverband Ost“.

Für die kommunalen Bediensteten in Sachsen-Anhalt übernimmt die Zusatzversorgungskasse (ZVK) Sachsen-Anhalt³⁰ mit Sitz in Magdeburg die Durchführung der Zusatzversorgung.

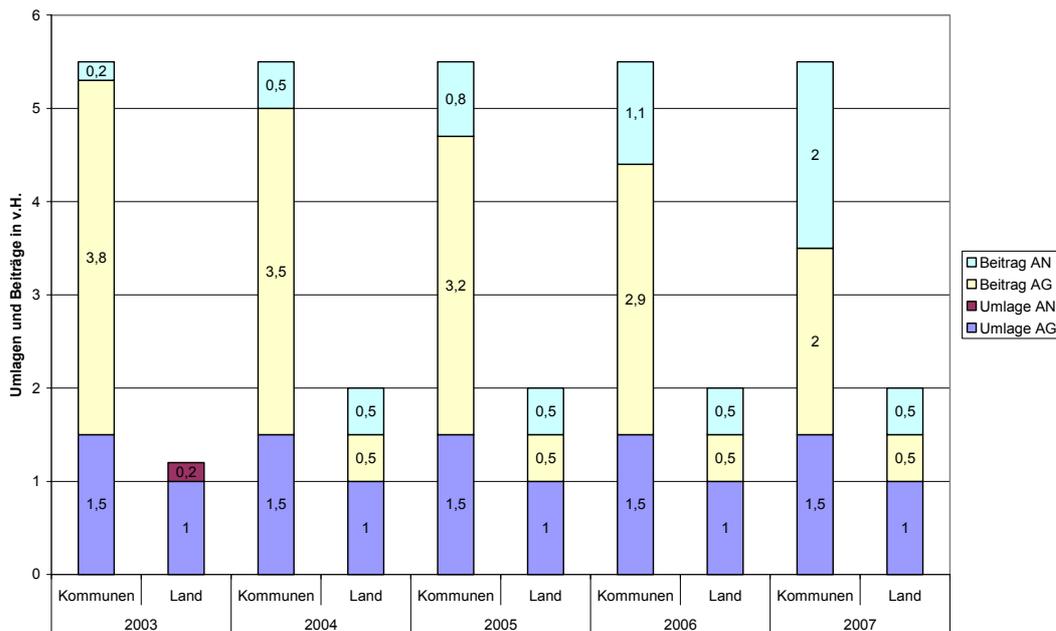
Trotz des beim Land und den Kommunen fast identischen Leistungsrechtes unterscheiden sich die bisher von den Arbeitgebern und den Beschäftigten gemeinsam geleisteten Finanzierungsbeiträge erheblich:



³⁰ Als Sonderkasse des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen-Anhalt

Obwohl der „Abrechnungsverband Ost“ bei der VBL seit 2004 schrittweise vom Umlageverfahren auf ein kapitalgedecktes System umgestellt werden sollte, ist – im Gegensatz zum Kommunalbereich – die Anhebung der Kapitaldeckungsbeiträge des Landes bisher noch nicht realisiert worden.

Die Entwicklung von Arbeitgeberumlagen und Beiträgen zur Kapitaldeckung in v. H. des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts stellt sich wie folgt dar:



Während die Kommunen seit 2003 ausreichende Kapitaldeckungsbeiträge geleistet haben, wurde auf Landesebene bis Ende 2007 für alle Tarifbeschäftigten nur ein Viertel des erforderlichen Beitrages gezahlt.

Im Jahr 2008 erfolgte im Länderbereich nur für die Entgeltgruppen 1 - 9³¹ zusammen mit der Anhebung des „Ostvergütungsniveaus“ auf 100 v. H. eine Erhöhung des Beitragssatzes auf 4 v. H., wovon der Arbeitgeber die Hälfte zu tragen hat. Insbesondere wegen des hohen Anteils von Lehrkräften mit höheren Entgeltgruppen wird im Landesbereich aber für die Mehrzahl der Tarifbeschäftigten eine höhere Kapitaldeckung erst ab dem Jahr 2010 erreicht.

³¹ soweit nicht aus VergGr. IV b BAT-O übergeleitet

3 Deckungslücken beim „Abrechnungsverband Ost“ der VBL

Die verzögerte Umstellung des VBL-„Abrechnungsverbandes Ost“ auf das Kapitaldeckungsverfahren hat Auswirkungen auf die Finanzierungssituation.

Dabei ist zwischen zwei Versorgungskonten zu unterscheiden:

Im Versorgungskonto I werden im Umlageverfahren durch die Arbeitgeberumlagen die „Altverpflichtungen“ seit 1997 finanziert.

Im Versorgungskonto II werden die kapitalgedeckten „Neuverpflichtungen“ ab 2004 finanziert.

Da die Ansprüche und Finanzierungsbeiträge für und von Beschäftigte(n) des Landes Sachsen-Anhalt ein nicht abgrenzbarer Teil des „Abrechnungsverbandes Ost“ sind, ist nur eine Gesamtdarstellung für den Abrechnungsverband möglich.

Finanzierung der Altverpflichtungen (Versorgungskonto I)

Nach einem versicherungsmathematischen Gutachten³² besteht selbst bei günstigsten versicherungsmathematischen Annahmen eine Deckungslücke (Differenz zwischen dem Vermögen im Versorgungskonto I und dem Barwert der Ansprüche der Versicherten) in Höhe von 4,0 Mrd. €³³.

Finanzierung der kapitalgedeckten „Neuverpflichtungen“ aus dem Versorgungskonto II

Der geringe Überschuss im Jahr 2005 von 1,5 Mio. € wird sich nach der Prognose des Versicherungsmathematikers³⁴ in eine Unterdeckung von 721,0 Mio. € im Jahr 2025 verwandeln, die auf über 3,7 Mrd. € im Jahr 2045 ansteigt, wenn sich die Finanzierungsstruktur nicht ändert.

Die dargestellte Unterdeckung in den Versorgungskonten I und II ist durch zusätzliche Zuführungen des Arbeitgebers Land und/oder die Beschäftigten auszugleichen.

In dem versicherungsmathematischen Gutachten aus dem Jahr 2005 ist untersucht worden, wie sich der Versorgungsaufwand, d. h. die Summe aus

- Arbeitgeberumlage für das Versorgungskonto I,
- je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu tragenden Kapitalbeiträgen für das Versorgungskonto II und

³² Bode, Hewitt vom 13. Oktober 2005

³³ Differenz zwischen Anstaltsvermögen (1,1 Mrd. €) und Barwert der Verpflichtungen (5,1 Mrd. €) im Jahr 2005

³⁴ bei einer unterstellten Kapitalverzinsung von 4 v. H., einem Entgeltrend von 2 v. H. und keiner Zuteilung von Bonuspunkten

- dem zusätzlichem Finanzierungsbeitrag für das Versorgungskonto II entwickeln muss, um den Übergang in die Kapitaldeckung zu vollziehen.

- in v. H. -

	Arbeitgeberumlage Versorgungskonto I	Beiträge Versorgungskonto II	Zusatzbeitrag Versorgungskonto II	Summe
2007	1	1	0,00	2,00
2008	1	4	0,45	5,45
2009	1	4	0,51	5,51
2010	1	4	0,56	5,56
2011	1	4	0,55	5,55
2012	1	4	0,47	5,47
2013	1	4	0,44	5,44
2014	1	4	0,48	5,48
2015	1	4	0,47	5,47
2016	1	4	0,48	5,48
2017	1	4	0,49	5,49
2018	1	4	0,52	5,52
2019	1	4	0,54	5,54
2020	1	4	0,54	5,54
2021	1	4	0,56	5,56
2022	1	4	0,57	5,57
2023	1	4	0,56	5,56
2024	1	4	0,62	5,62
2025	1	4	0,64	5,64

Die Abweichung zu dem bei der Schaffung des Versorgungssystems zugrunde gelegten Beitragssatzes in Höhe von 4 v. H. ergibt sich daraus, dass zunächst geringere Beitragssätze tatsächlich zugeführt werden.

4 Finanzielle Folgen für das Land

Die Arbeitnehmer haben einen Rechtsanspruch auf die tarifvertraglichen und per Satzung geregelten Zusatzversorgungsleistungen gegenüber dem Land als Arbeitgeber.

Das Land bedient sich zur Durchführung der Zusatzversorgung der VBL nur als „Geschäftsbesorger“; verantwortlich ist das Land.

Aufgrund dieses unmittelbaren Anspruches der Arbeitnehmer gegenüber dem Land hat es Deckungslücken zu tragen. Die tarifvertraglich vorgesehene Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer an der Finanzierung ist durch die Arbeitnehmerbeiträge bereits eingeführt; weitere Erhöhungen des Arbeitnehmerfinanzierungsanteiles sind im tarifvertraglichen Verfahren oder im paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzten Verwaltungsrat der VBL nur schwer durchsetzbar.

Somit sind Mehrausgaben für den Landeshaushalt zur Finanzierung der Deckungslücken zu erwarten.

Je später erforderliche zusätzliche Umlagen, Beiträge und Zusatzbeiträge gezahlt werden, desto höher ist der von den Beteiligten aufzubringende zusätzliche Betrag. Die sofort notwendige Erhöhung des Arbeitgeberbeitrages auf 2 v. H. für alle Entgeltgruppen und der zusätzlich erforderliche Beitrag für das Versorgungskonto II würden bei arbeitgeberseitiger Tragung zu jährlichen Mehrausgaben gegenüber 2007 von mehr als 25 Mio. € führen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium der Finanzen aufgefordert, die Deckungslücken zu schließen und dabei alle Optionen in der Lastentragung zwischen dem Arbeitgeber Land und den Arbeitnehmern (einschließlich Überprüfung des Leistungskataloges) auszuloten.

5 Fazit

Die bisherige Finanzierung der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung im Landesbereich beim VBL-„Abrechnungsverband Ost“ weist erhebliche Deckungslücken auf.

Dies wird zu steigenden Versorgungsaufwendungen für das Land führen.

Der Landesrechnungshof hält es zum einen für unverzichtbar, dass die Landesregierung die Risiken in der Mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt und darstellt³⁵ und zum anderen auf eine solide Finanzierungssituation des VBL-„Abrechnungsverbandes Ost“ hinwirkt. Für die erforderliche Schließung der Deckungslücken sind sämtliche Optionen (inkl. Arbeitnehmerbeteiligung und Überprüfung des Leistungskataloges) auszuloten.

³⁵ Die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung 2008 – 2012 enthält die Darstellung nicht.

Einzelpläne		- diverse
Kapitel		- diverse
Titel	525 ..	- Reisekostenvergütungen für Aus- und Fortbildungsreisen
	527 ..	- Reisekostenvergütungen für Dienstreisen
Haushaltsjahre		- 2004 - 2007
Haushaltsvolumen		- 1.371.428 € jährlich (nur geprüfte Behörden)

4 Zu hoher Personalaufwand bei der Bearbeitung von Reisekostenabrechnungen

Die Organisation der dezentralen und teilweise kleinteiligen Reisekostenabrechnung ist verbesserungsbedürftig, da es zu aufwendigen und fehlerträchtigen Doppelerfassungen und Medienbrüchen kommt.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern verursacht die Reisekostenabrechnung in Sachsen-Anhalt hohe Kosten.

Es erfolgen z. B. Kleinstabrechnungen von 1,40 €, obwohl die Reisekostenabrechnung allein Personalkosten von durchschnittlich 52,00 € pro Abrechnungsfall verursacht.

1 Organisation der Dienstreisebearbeitung

Der Landesrechnungshof hat bei 14 Behörden der Landesverwaltung in fünf Geschäftsbereichen die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Dienstreisebearbeitung in den Jahren 2004 - 2007 geprüft.

Bei der Dienstreisebearbeitung fallen sowohl Tätigkeiten für die **Vorbereitung von Dienstreisen** (Genehmigung, Beschaffung von Fahrkarten, Hotelzimmerreservierung...) als auch für die Bearbeitung von **Reisekostenabrechnungen** an.

Da in einem Vierjahresdurchschnitt **69 v. H.** des Personalaufwandes auf die **Reisekostenabrechnung** entfallen, hat der Landesrechnungshof hierauf einen Schwerpunkt der Erhebungen gesetzt.

Die Organisation der Dienstreisebearbeitung ist dezentral und unterschiedlich geregelt. Einheitliche organisatorische Vorgaben (z. B. durch Verordnung, Verwaltungsvorschrift oder Kabinettsbeschluss) für den Aufbau von Reisekostenabrechnungsstellen, das Abrechnungsverfahren und Personalbedarfsschlüssel existieren nicht.

Die Dienstreisevorbereitung erfolgt dezentral bei den Dienststellen.

Auch die Reisekostenabrechnung erfolgt dezentral.

Anzahl der abgerechneten Dienstreisen pro Jahr

Sechs von 14 der geprüften Dienststellen bearbeiten dabei weniger als 500 Reisekostenabrechnungen im Jahr; drei sogar weniger als 250 Reisekostenabrechnungen im gesamten Jahr.

Bei kleinen Dienststellen, die teilweise weniger als eine Reisekostenabrechnung pro Tag abzurechnen haben, sind die notwendigen rechtlichen Kenntnisse im Reisekosten- und Steuerrecht und die notwendige Abrechnungsroutine nur schwer zu erwerben.

Angewandte Abrechnungsverfahren

In den geprüften Behörden werden unterschiedliche Abrechnungsverfahren angewandt:

- neun Dienststellen rechnen manuell ab,
- zwei Dienststellen setzen das computergestützte Abrechnungsprogramm „SMS Reise“, für das das Land eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen hat, für einzelne Abrechnungsschritte ein,
- drei Dienststellen wenden das Abrechnungsprogramm „SMS Reise“ unter Nutzung einer Schnittstelle zum elektronischen Haushaltsmittelbewirtschaftungsprogramm HAMISSA als vollautomatisiertes Abrechnungsverfahren an.

Angewandte Abrechnungsverfahren – Haushaltsjahre 2004 - 2007

Kapitel	Verfahren			Schnittstelle zu Hamissa
	manuell	einzelne Schritte durch PC	vollautomatisiert	
0310 Landesverwaltungsamt	X	Firmenabonnement (FiA) der Deutschen Bahn	--	--
0320 Landespolizei PD Dessau	X	--	--	--
0320 Landespolizei PRev Dessau	X	--	--	--
0343 Statistisches Landesamt	X	--	--	--
0405 OFD Magdeburg	--	--	SMS Reise	ja
0406 Finanzamt Magdeburg I	X	--	--	--
0406 Finanzamt Eisleben	X	--	--	--
0406 Finanzamt Zeitz	X	--	--	--
0701 Kultusministerium	--	Firmenabonnement (FiA) der Deutschen Bahn	SMS Reise	ja
0783 Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie	--	--	SMS Reise	ja
0801 Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	--	SMS Reise Firmenabonnement (FiA) der Deutschen Bahn	--	--
0814 Landesamt für Geologie und Bergwesen	X	--	--	--
0960 Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau	X	--	--	--
1504 Landesamt für Umweltschutz	X	SMS Reise	--	--

Bei 11 der 14 geprüften Dienststellen, bei denen bei Beantragung, Abrechnung und Auszahlung der Reisekosten Doppelerfassungen und Medienbrüche (z. B. Wechsel von elektronisch bereits erfassten Daten auf Papierformat) vorhanden sind, erhöht sich für den Antragsteller und die Verwaltung

- der Aufwand und
- die Fehlerhäufigkeit.

Allein diese organisatorischen Schwachstellen sollten Anlass für eine Neuorganisation sein.

2 Wirtschaftlichkeit der Reisekostenbearbeitung

2.1 Einstufung der mit der Reisekostenbearbeitung befassten Bediensteten

In den Behörden sind Angestellte und Beamte sowohl des mittleren (VergGr. VII - V c; E 6 - E 8; BesGr. A 8) als auch des gehobenen Dienstes (VergGr. V b, E 9; BesGr. A 10 - A 12) mit der Aufgabenwahrnehmung der Reisekostenbearbeitung befasst.

Bewertungen für Dienstreisebearbeitung oberhalb von E 8/A 8 sind weder tarifrechtlich noch besoldungsrechtlich möglich.

Insoweit empfiehlt der Landesrechnungshof eine Überprüfung der Eingruppierung/Dienstpostenbewertung.

2.2 Kennzahlenvergleich für die Reisekostenabrechnung

Der Landesrechnungshof hat mit vergleichbarer Methodik wie die Landesrechnungshöfe Baden-Württembergs, Nordrhein-Westfalens und Sachsens folgende Kennzahlen für die Reisekostenabrechnung in Sachsen-Anhalt³⁶ ermittelt und mit den anderen Länderergebnissen verglichen:

- Personalkosten je Reisekostenabrechnung,
- Anzahl der Abrechnungen je VbE p. a.,
- Arbeitszeit je Festsetzung in Minuten.

	Baden-Württemberg	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Sachsen-Anhalt
Personalkosten je Reisekostenabrechnung	20 € ³⁷ 30 € ³⁸	24 €	27 €	52 €
Anzahl der Reisekostenabrechnungen je VbE p. a.	3.253	2.748	2.246	1.182
Arbeitszeit je Reisekostenabrechnung in Minuten	29 41	40	44	80

Danach verursacht die Organisation der Reisekostenabrechnung in Sachsen-Anhalt derzeit vergleichsweise hohe Kosten je Abrechnungsfall.

³⁶ Vierjahresdurchschnitt der Jahre 2004 - 2007

³⁷ mit EDV-Einsatz

³⁸ ohne EDV-Einsatz

Bayern hat bei seiner Neuorganisation der Reisekostenbearbeitung (zentralisiert und EDV-unterstützt) einen Personalbemessungsschlüssel von 4.000 Reisekostenabrechnungen je VbE zugrunde gelegt.

2.3 Abrechnung von Kleinstbeträgen

Bei der Erhebung musste der Landesrechnungshof feststellen, dass für folgende Abrechnungsbeträge Reisekostenerstattungsanträge gestellt worden sind:

1,40 €	Landesverwaltungsamt, OFD,
1,54 € und 1,68 €	zwei Finanzämter,
2,00 €	Landesamt für Archäologie, LLFG.

Ca. 69 v. H. der gesamten Abrechnungen im Vierjahreszeitraum 2004 - 2007 enthielten einen Auszahlungsbetrag von weniger als 100 €. Der Betrag belief sich dabei auf durchschnittlich 60 €.

Die Bearbeitung eines Reisekostenantrages verursachte zum Vergleich im Durchschnitt der Jahre 2004 - 2007 allein Personalkosten in Höhe von durchschnittlich 52 €.

Eine Ursache für unwirtschaftliche Kleinabrechnungen ist, dass in Sachsen-Anhalt derzeit keine Mindestabrechnungsbeträge vorgesehen sind.

Um künftig solche unwirtschaftlichen Kleinstbetragsabrechnungen bereits rechtlich auszuschließen, sollte im geplanten Landesreisekostengesetz (LRKG) – wie in § 17 der Beihilfevorschriften – ein Mindestabrechnungsbetrag von z. B. 100 € vorgesehen werden. Wie bei der Beihilfe könnte geregelt werden, dass in längeren Zeitabständen, ggf. einmal jährlich, Beträge auch darunter erstattet werden.

Um nicht durch die drohende Ausschlussfrist Bedienstete dazu zu bringen, die Erstattung von Kleinstbeträgen zu beantragen, müsste im LRKG ebenfalls die Ausschlussfrist von sechs Monaten auf ein Jahr verlängert werden.

3 Fazit

Die Reisekostenabrechnung in der Landesverwaltung ist derzeit kleinteilig mit Medienbrüchen und Doppelerfassungen organisiert.

Die Kosten pro Abrechnungsfall sind wesentlich höher als in anderen Bundesländern.

Der Landesrechnungshof empfiehlt,

- **ein landesweit geeignetes softwareunterstütztes Abrechnungsverfahren einzuführen, das den bisherigen Verwaltungsaufwand minimiert,**
- **die Reisekostenabrechnung zu konzentrieren. Bereits in anderen Ländern realisierte Neuorganisationen zeigen, dass hiermit landesweit erhebliche Einsparungen möglich wären,**
- **bei der Schaffung des Landesreisekostengesetzes Mindestabrechnungsbeiträge für Reisekostenabrechnungen festzulegen und die Ausschlussfrist – wieder – auf ein Jahr zu verlängern.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	01	- Landtag
Kapitel	0101	- Landtag von Sachsen-Anhalt
Titel	684 02	- Fraktionskostenzuschüsse

5 Teilweise nicht bestimmungsgemäße und unwirtschaftliche Verwendung von Fraktionsmitteln

Der Landesrechnungshof hat in Einzelfällen eine nicht bestimmungsgemäße und unwirtschaftliche Verwendung von Fraktionsmitteln festgestellt.

Das betrifft zum einen die nicht bestimmungsgemäße Bildung, Verwendung und Auflösung von Rücklagen. Zum anderen wurde bei einzelnen Verwendungen das Verbot der direkten bzw. indirekten Parteienfinanzierung verletzt sowie Veranstaltungen finanziert, bei denen kein Bezug zur parlamentarischen Arbeit bestand.

Der Landesrechnungshof hat den Fraktionen empfohlen, die sich ergebenden Rückzahlungsbeträge an den Landeshaushalt abzuführen. Sofern die Rückzahlungen durch die Fraktionen nicht erfolgen, hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, dass der Landtagspräsident die Rückzahlungen durchsetzt.

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse durch die im Landtag vertretenen Fraktionen für den Zeitraum 2003 bis 2006 unter Beachtung des besonderen Status der Fraktionen geprüft.

Die Fraktionen des Landtages von Sachsen-Anhalt erhalten für die Finanzierung ihrer Aufgaben Zuschüsse aus dem Landeshaushalt.

Die Fraktionen verfügten im Berichtszeitraum über folgende Einnahmen:

- aus Fraktionskostenzuschüssen 19.591.887,00 €,
- aus sonstigen Einnahmen 146.069,57 €.

Der Bestand an Rücklagen hat sich von 778.354,31 € am 1. Januar 2003 auf 1.043.763,10 € per 31. Dezember 2006 erhöht.

Im Zeitraum 2003 bis 2006 haben die Fraktionen des Landtages einen Betrag in Höhe von insgesamt 19.407.949,51 € für die folgenden Zwecke eingesetzt:

Zweck	Betrag	v. H.
Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiter	13.281.446,06 €	68,4
laufender Geschäftsbetrieb	2.182.703,59 €	11,2
Veranstaltungen oder die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente	652.996,71 €	3,4
Öffentlichkeitsarbeit	1.122.699,40 €	5,8
sonstige Ausgaben	371.674,42 €	1,9
Funktionszulagen	1.796.429,33 €	9,3

Die im Landtag vertretenen Fraktionen haben die ihnen aus dem Landeshaushalt bereitgestellten Mittel weitgehend bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet.

In einigen Fällen hat der Landesrechnungshof eine nicht zweckentsprechende Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse festgestellt. In geringfügigen Einzelfällen hat der Landesrechnungshof auf eine Rückforderungsempfehlung verzichtet, jedoch ein geändertes Ausgabeverhalten angemahnt. Weiterhin haben in Einzelfällen Begünstigte die zu Unrecht erhaltenen Beträge aufgrund der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes an die Fraktionen bereits zurückgezahlt, so dass diese Sachverhalte nicht weiter zu verfolgen sind.

Nachfolgend stellt der Landesrechnungshof einige grundsätzliche Punkte sowie Einzelfälle, aus denen sich Rückzahlungsbeträge an den Landeshaushalt ergeben, dar.

1 Rücklagen

Bildung, Auflösung und Verwendung der Rücklagen

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Rücklagenbildung sowie deren Auflösung und Verwendung für die einzelnen Zwecke festgestellt, dass die Fraktionen entgegen den Bestimmungen des Fraktionsgesetzes (FraktG)

- Rücklagen für Zwecke gebildet haben, die nicht zulässig sind, sowie
- Rücklagen ganz oder teilweise aufgelöst haben und diese teilweise nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet haben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht nach § 3 Abs. 3 FraktG nicht nur eine Begrenzung der Zuführungen zu den Rücklagen, sondern auch das Erfordernis, deren geplante Verwendung darzustellen. Dies ist notwendig, um die zweckgebundene Verwendung der gebildeten Rücklagen im Sinne von § 4 FraktG nachzuweisen.

Gemäß § 4 FraktG sind die nicht für die Fraktionsarbeit verbrauchten Zuschüsse mit Vorlage der Jahresrechnung nach § 6 FraktG zurückzuzahlen. Demnach sind die Fraktionskostenzuschüsse, die Fraktionen weder zweckentsprechend noch für die Bildung von zweckgebundenen Rücklagen verwendet haben, an den Landeshaushalt zurückzuzahlen. Auch die Auflösung einer Rücklage führt zu einer Rückzahlung an den Landeshaushalt, soweit diese Mittel nicht für den bei der Bildung der Rücklage angegebenen Zweck verwendet werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Fraktionen für Zuführungen zu den Rücklagen § 3 Abs. 3 FraktG beachten müssen, d. h. jeder Zuführung muss ein sachlich bestimmbarer Vorgang zugrunde liegen. Die Höhe der Zuführung wird maßgeblich durch die nachvollziehbare und aufgabenbezogene Größenordnung begrenzt.

In der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 3 FraktG (LT-Drs. 1/1581 vom 18. Juni 1992, S. 7) wird erläutert, dass

„... die Bildung angemessener Rücklagen ...“ ermöglicht werden sollte, um „... vor allem die Planung größerer Vorhaben und die finanzielle Absicherung personalwirtschaftlicher Risiken zu ermöglichen. ...“.

In der Gesetzesbegründung findet sich darüber hinaus der ausdrückliche Hinweis:

„... Wurden diese Rücklagen nicht für die Zwecke benötigt, für die sie innerhalb einer Wahlperiode gebildet worden sind, so sind sie aufzulösen und die entsprechenden Mittel nach § 4 Abs. 1 zurückzuzahlen.“

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse bei allen Fraktionen bis einschließlich zum Jahr 2002 wiederholt Hinweise zur Bildung, Verwendung und Auflösung von Rücklagen der Fraktionen gegeben.

Der Landesrechnungshof hat in der Vergangenheit von einer Empfehlung zur Rückzahlung der Zuschüsse abgesehen, sofern der Auflösung einer Rücklage aufgrund nicht

zweckgebundener Verwendung im selben Jahr eine Zuführung zu anderen und/oder bestehenden Rücklagen in entsprechender Höhe gegenüberstand.

Der Landesrechnungshof hält diese Empfehlung bis zum Jahr 2006 aufrecht.

Der Landesrechnungshof ist im Ergebnis der aktuellen Prüfung sowie aufgrund der inzwischen erreichten Rücklagenhöhe allerdings der Auffassung, dass die entsprechenden Bestimmungen des Fraktionsgesetzes künftig konsequent angewendet werden müssen. Der Landesrechnungshof verweist dazu auf die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 3 FraktG.

Auf der Basis der vorgenommenen Abgrenzung ergeben sich für den Zeitraum 2003 bis 2006 folgende Sachverhalte und Rückzahlungsbeträge der Fraktionen:

- Eine Fraktion hat in ihren Rechnungslegungen der Jahre 2003 bis 2005 Rücklagebeträge, bei denen es sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes um laufende und damit nicht rücklagefähige Ausgaben handelt, ausgewiesen. Weder die Kosten für die künftige Gewährung von Funktionszulagen noch die künftig entstehenden Kosten für die Beschäftigung von Mitarbeitern erfüllen die fraktionsgesetzlich vorgeschriebenen Tatbestandsmerkmale eines größeren Vorhabens. Diese waren auch nicht zur Erfüllung von bestehenden Verbindlichkeiten erforderlich. Die Bildung solcher Rücklagen dient nicht der Absicherung bestehender personalwirtschaftlicher Risiken. Der daraus resultierende Rückzahlungsbetrag beträgt 99.239,24 €.
- Ein weiterer Rückzahlungsbetrag in Höhe von 24.212,30 € einer Fraktion resultiert aus der im Jahr 2005 erfolgten Bildung und im Folgejahr vorgenommenen späteren Auflösung einer Rücklage für Altersteilzeitvereinbarungen. Diese Rücklagenbildung hält der Landesrechnungshof unter bestimmten Voraussetzungen zwar für grundsätzlich zulässig. Allerdings steht der vorgenommenen Auflösung des Rücklagebetrages in der genannten Höhe keine Verwendung gegenüber.
- Eine Fraktion hat im Jahr 2006 einen Rücklagebetrag abweichend von der zulässigen Zweckbestimmung der Rücklage (Investitionen) für andere laufende Ausgaben verwendet. Der vorgenommenen Auflösung des Rücklagebetrages durch die Fraktion steht keine Verwendung für neue, andere oder bestehende Rücklagen gegenüber. Der daraus resultierende Rückzahlungsbetrag aufgrund zweckwidrig verwendeter Rücklagen beträgt 4.749,56 €.

- Eine Fraktion hat den Betrag der Rücklage für Übergangsgelder/Soziales im Jahr 2004 gegenüber dem vorangegangenen Stichtag um 3.529,69 € reduziert. Da die Fraktion den Betrag der Auflösung der Rücklagemittel nicht tatsächlich in Anspruch genommen und ihn für neue, andere oder bestehende Rücklagen durch die Fraktion nicht verwendet hat, ist dieser Betrag an den Landeshaushalt zurückzuzahlen.
- Eine Fraktion hat im Jahr 2006 eine Rücklage aufgelöst und einen verbleibenden Jahresüberschuss in Höhe von 1.465,48 € erzielt. Diesen Betrag hat die Fraktion weder für die laufenden Ausgaben der Fraktionsarbeit noch zur Bildung von zulässigen Rücklagen verwendet. Er ist daher an den Landeshaushalt zurückzuzahlen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen künftig die Bestimmungen des Fraktionsgesetzes für die Bildung und Verwendung von Rücklagen konsequent beachten. Nicht zweckentsprechend verwendete Fraktionskostenzuschüsse sind bereits zum Zeitpunkt der Vorlage der Rechnung an den Landeshaushalt zurückzuzahlen.

Die Fraktionen von CDU, Die Linke, SPD und FDP haben mit ihrem gemeinsamen Schreiben vom 23.10.2008 gegenüber dem Landesrechnungshof wie folgt Stellung genommen:

Zum grundsätzlichen Umgang mit Rücklagen bleiben wir nach wie vor bei der Position, die die Vorsitzenden der Fraktionen der SPD, der CDU und Die Linke am 15. Mai 2001 gegenüber dem Präsidenten des Landtages gemeinsam vertreten haben. Danach leiten wir aus dem Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt ab, dass innerhalb der Legislaturperiode Rücklagen gebildet werden können, ohne dass hier eine Einschränkung der Zwecke vorzunehmen ist. Nur wenn die Rücklagen über die Wahlperiode hinaus gebildet werden sollen, können Einschränkungen gemäß § 3 Abs. 3 FraktG LSA gelten. In der genannten gemeinsamen Stellungnahme wird weiter argumentiert: „So wie die Fraktionen innerhalb eines Jahres den Einsatz der Fraktionskostenzuschüsse strukturieren können (z. B. durch Zurücklegung von Mitteln für die Zahlung der Zuwendungen im Monat November), so wird es den Fraktionen durch das Fraktionsgesetz ermöglicht, innerhalb der Wahlperiode zu strukturieren.“

Nur beim Wechsel der Legislatur wechselt auch das Rechtssubjekt Fraktion. Dies ist aus unserer Sicht der nachvollziehbare Grund, die Zulässigkeit der Überführung von Rücklagen von der eindeutigen Bindung an definierte Zwecksetzungen abhängig zu machen. Diese Zwecksetzungen werden durch § 3 Abs. 3 FraktG bestimmt.

Wir stützen unsere Auffassung auch auf die Begründung des Entwurfs des Fraktionsgesetzes Sachsen-Anhalt in LT-Drs. 1/1581, in der es u. a. heißt: „Wurden diese Rücklagen nicht für die Zwecke benötigt, für die sie innerhalb einer Wahlperiode gebildet worden sind, so sind sie aufzulösen und die entsprechenden Mittel nach § 4 Abs. 1 FraktG LSA zurückzuzahlen.“ Weiter wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich auf einen „Ausgleich“ abgestellt, der „zwischen dem Erfordernis öffentlicher Kontrolle und dem schützenswerten Interesse der Fraktionen, interne Überlegungen zu ihrer politischen Planung und Strategie nicht zu offenbaren“, gefunden werden müsse.

Ungeachtet dessen, haben die Fraktionen bei der Dokumentation ihrer Bilanz auf freiwilliger Grundlage eine interne Zweckbindung der Rücklagen vorgenommen. Sie diene aber ausschließlich der inneren Legitimation der Finanzplanung.

Der Auffassung, auf der Basis dieser internen Zweckbindung eine Rückforderung gemäß § 4 FraktG LSA zu legitimieren, können wir nicht folgen. Die Rückzahlung vermeintlich nicht sachgerecht eingesetzter Mittel aus Rücklagen, wie sie in den vertraulichen Prüfungsmitteilungen erwartet wird, lehnen wir daher ab.

Würde in einer Weise verfahren, wie sie die vertraulichen Prüfungsmitteilungen nahe legen, müsste über die Wahlperiode hinweg diskontinuierlich auftretenden finanziellen Belastungen der Fraktionen durch jährliche Haushaltsanmeldungen in unterschiedlicher Höhe entsprochen werden. Das erscheint uns weder haushalterisch noch politisch vertretbar. Insbesondere sehen wir „das schützenswerte Interesse der Fraktionen, interne Überlegungen zu ihrer politischen Planung und Strategie nicht zu offenbaren“ erheblich verletzt und den „Ausgleich“ zwischen diesem Interesse und dem „Erfordernis öffentlicher Kontrolle“, wie es in der Begründung des Fraktionsgesetzes heißt, gestört. Im Übrigen geht auch der Landesrechnungshof selbst von einer diskontinuierlichen Nutzung der kontinuierlich zur Verfügung gestellten Mittel aus, wenn er empfiehlt, in Wahljahren eine zurückhaltende Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben.

Die fortdauernde Auseinandersetzung um diesen Regelungstatbestand nehmen wir zur Kenntnis. Sie zeigt, dass auch andere Auslegungen der Regelungen im Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt nicht von vornherein ausgeschlossen sind.

Die Fraktionen werden gesetzgeberisch aktiv werden, um die im Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt konsensuale Auffassung aller Fraktionen eindeutig zum Ausdruck zu bringen, dass Restriktionen für Rücklagen lediglich für den Übergang zwischen den Legislaturen gelten können.

Die Rücklagen der Fraktionen wurden immer entsprechend den zu erwartenden Risiken gebildet. Die von den Fraktionen eingestellten Rücklagen ergeben sich aus den Vermögensrechnungen der Fraktionen und wurden innerhalb der Jahre entsprechend den politischen Schwerpunktaufgaben der Fraktionen gebildet und zeitlich sowie sachlich bestimmt eingesetzt. Wenn die Rücklagen nicht in voller Höhe benötigt wurden, wurden sie dem Eigenkapital der Fraktionen wieder zugeführt bzw. bei Mehrbedarf entsprechend neu aufgestockt. Der Aussage, dass die Rücklage sich nur am Wert nicht verbrauchter Fraktionskostenzuschüsse orientieren kann, widersprechen wir, denn laut Vermögensrechnung gehören auch Anlagegüter zum Vermögen, genauso wie Forderungen und Verbindlichkeiten.

Der Darstellung in den vertraulichen Prüfungsmitteilungen, dass die Rücklagen nicht genügend ausführlich dargestellt wurden, widersprechen wir.

In jedem Jahr der Rücklagenbildung wurden diese entsprechend den Schwerpunkten nachgewiesen. Dabei wurden die Rücklagen nach ihrer Verwendung in Investitionen, personenbezogene Rücklagen und Sozialplanmaßnahmen benannt.

Nochmals verweisen wir auf unsere eingangs geäußerte Position, dass aus § 3 Abs. 3 FraktG LSA die Fraktionen berechtigt sind, Rücklagen aus Zuschüssen zu bilden. Es ist hingegen nicht geregelt, dass Rücklagen ausschließlich aus den jeweiligen Jahreszuschüssen gebildet werden dürfen, es ist auch nicht vermerkt, diese gebildeten Rücklagen nicht auflösen zu dürfen und diese Mittel wieder für andere politische Schwerpunkte einzusetzen.

Der Landesrechnungshof weist zusammengefasst auf folgende Punkte hin:

- **Die Fraktionen haben einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine angemessene Ausstattung. Sie erhalten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Fraktionskostenzuschüsse (gemäß § 2 Satz 1 FraktG). Bei der überjährigen Verwendung dieser Zuschüsse über die Bildung von Rücklagen sind die Fraktionen an die in § 3 Abs. 3 FraktG bestimmten Zwecke - „größere Beschaffungen“ und „Erfüllung von Verbindlichkeiten“ - gebunden. Der Landesrechnungshof vertritt im Gegensatz zu den Fraktionen die Auffassung, dass diese Zweckbindung nicht nur für die Rücklagenbildung über die Wahlperiode hinaus, sondern auch für die Rücklagenbildung innerhalb der Wahlperiode gilt. Die Auffassung der Fraktionen würde zum Verlust der unbedingt erforderlichen Transparenz führen. Dies ist im Hinblick auf die vorgeschriebene jährliche Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Höhe der Rücklagen (§ 6 FraktG) nicht vertretbar. Damit besteht hinsichtlich der Bildung und Verwendung der Rücklagen aus den vom Land zur Verfügung gestellten Fraktionskostenzuschüssen keine Beliebigkeit.**
- **Nach § 3 Abs. 3 FraktG haben die Fraktionen die Möglichkeit, für die gesetzlich festgelegten Zweckbestimmungen Rücklagen zu bilden. Der Landesrechnungshof erkennt an, dass infolge von Planungsänderungen Rücklagen aufgelöst werden können, um sie für andere nach dem Fraktionsgesetz zulässige Rücklagenzwecke zu verwenden. Bei den o. a. Fällen wurden jedoch Rücklagen zum Zweck der Deckung laufender Ausgaben (z. B. Funktionszulagen) gebildet. Eine Rücklage wurde aufgelöst und teilweise für andere laufende Ausgaben verwendet. Diese laufenden Ausgaben sind aus den jährlichen Fraktionskostenzuschüssen zu leisten.**
- **Selbst wenn der Landesrechnungshof der Ansicht der Fraktionen zur Auslegung des § 3 Abs. 3 FraktG folgen würde, ergäben sich in drei der o. a. Fälle Rückzahlungen an den Landeshaushalt.**
- **Das Argument der Fraktionen, dass sich in Folge der Diskontinuität zusätzliche Haushaltsanmeldungen ergeben können, trifft nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht zu. Die Fraktionen sind durch die Fraktionskostenzuschüsse finanziell ausreichend ausgestattet. Sie können damit - neben der Deckung laufender Ausgaben zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben - längerfristig Mittel in Form von zweckbestimmten Rücklagen ansparen.**

Soweit darüber hinaus am Jahresende Mittel nicht verbraucht wurden, sind diese gemäß § 4 FraktG an den Landeshaushalt zurückzuzahlen.

- Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Fraktionen gesetzgeberisch aktiv werden wollen, um eindeutig zum Ausdruck zu bringen, dass Einschränkungen für Rücklagen nur für den Übergang zwischen den Wahlperioden gelten sollen.

2 Verletzung des Verbotes der Parteienfinanzierung

Vergütung eines gemeinsamen Pressesprechers

Eine Fraktion hat im Prüfungszeitraum mit dem Landesverband ihrer Partei eine Vereinbarung getroffen, nach der ein gemeinsamer Pressesprecher bzw. eine gemeinsame Pressestelle für die Pressearbeit von Fraktion und Partei beschäftigt bzw. betrieben werden soll.

Die Vereinbarung sah u. a. vor:

„An den nicht aufteilbaren Personalausgaben der Pressestelle beteiligt sich der Landesverband mit einem Festbetrag in Höhe von monatlich 400,00 €.“

Die Fraktion schloss einen befristeten Arbeitsvertrag für die Funktion des Pressesprechers für die Zeit vom 1. Juni 2002 bis zur Konstituierung des Landtages der 5. Wahlperiode (am 24. April 2006) ab.

Die Vertragsparteien vereinbarten eine wöchentliche Arbeitszeit von 38,5 Stunden und eine Vergütung nach der Vergütungsgruppe I a BAT-O. Zudem haben sie in § 3 Satz 2 des Arbeitsvertrages vom 3. Juni 2002 folgende Abrede getroffen:

„Dem Arbeitnehmer wird darüber hinaus eine monatliche Zulage in Höhe von € 400,- auf der Grundlage der beiliegenden Vereinbarung zwischen der Fraktion und dem Landesverband gewährt.“

Die Fraktion zahlte dem damaligen Pressesprecher seit dem 1. Juni 2002 bis zum Ende des Arbeitsverhältnisses am 23. April 2006 als Zulage insgesamt einen Betrag in Höhe von 18.800,00 € brutto (47 Monate x 400,00 € = 18.800,00 € brutto).

Der Landesrechnungshof hat folgende Feststellungen und Bewertungen vorgenommen:

- Die Fraktion hat die Erstattung des Landesverbandes an den Pressesprecher ausgezahlt, anstatt sie – wie vereinbart – als Beteiligung an nicht aufteilbaren Personalausgaben zu vereinnahmen. Damit hat sie die Vereinbarung mit dem Landesverband insoweit nicht erfüllt.
- Durch die Auszahlung des Erstattungsbetrages an den Pressesprecher findet tatsächlich keine Beteiligung des Landesverbandes an den nicht aufteilbaren Personalausgaben des gemeinsamen Pressesprechers gemäß der Nr. 4 der Vereinbarung vom 14. April 2004 statt. Das hat zur Folge, dass die Fraktion die nicht aufteilbaren Personalausgaben allein getragen hat.

Die Fraktion hat mit Wirkung vom 1. August 2007 einen weiteren Arbeitsvertrag bis zur Konstituierung des Landtages von Sachsen-Anhalt für die 6. Wahlperiode zur Funktion eines Pressesprechers der Fraktion unter Gewährung der vorgenannten Zulage abgeschlossen.

Nach § 2 FraktG dürfen Fraktionskostenzuschüsse nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden. Zweckwidrig verwendete Zuschüsse sind gemäß § 4 FraktG zurückzuzahlen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes stellt die Wiederauszahlung der Erstattungen des Landesverbandes eine verdeckte Parteienfinanzierung und somit eine zweckwidrige Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen dar, weil der Pressesprecher gemäß der Vereinbarung mit dem Landesverband nicht nur für die Fraktion, sondern auch für den Landesverband tätig war.

Die Fraktion hat in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung erklärt, dass sie die Vereinbarung mit dem Landesverband ab dem 1. Februar 2008 einvernehmlich aufgehoben hat. Die Fraktion habe nach bestem Gewissen gehandelt, indem sie den Zuschuss des Landesverbandes weitergereicht und nicht als Einnahmen verbucht hat. Sie verkennt nicht, dass nach heutiger Kenntnislage die gewählte Konstruktion für den gemeinsamen Pressesprecher auch Mängel hat.

Der Landesrechnungshof hält auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Fraktion die Rückzahlung der nach seiner Auffassung zweckwidrig verwendeten Fraktionskostenzuschüsse in Höhe von 18.800,00 € zzgl. der durch die Fraktion geleisteten Arbeitgeberanteile zu den Sozialabgaben für den o. g. Zeitraum an den Landeshaushalt für unverzichtbar.

Die Rückzahlung muss nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch für die zweckwidrige Mittelverwendung ab 1. August 2007 bis zur am 1. Februar 2008 wirksam gewordenen Aufhebungsvereinbarung durchgesetzt werden.

Wahlkampfveranstaltung

Eine Fraktion hat zur Konstituierung des Kommunalwahlteams mit Abgeordneten, eigenen Mitarbeitern, Kommunalpolitikern sowie Vertretern einer Agentur und einer Druckerei eine Veranstaltung am 22. April 2003 in Wolmirstedt durchgeführt.

Die Fraktion erstattete die Ausgaben für in Anspruch genommene gastronomische Versorgung in Höhe von 158,40 € aus den ihr gewährten Fraktionskostenzuschüssen. Weiterhin sind ihr im Rahmen dieser Veranstaltung Ausgaben für die Nutzung von zwei Bowlingbahnen in Höhe von insgesamt 107,80 € entstanden.

Nach § 2 Satz 1 FraktG erhalten die Fraktionen Fraktionskostenzuschüsse zur Wahrnehmung ihrer in § 1 Abs. 2 FraktG genannten Aufgaben.

Betrachtet man den Zweck der Veranstaltung, der in der Konstituierung der Kommunalwahlteams mit den o. g. Beteiligten zu sehen ist, so ist dieser Zweck durch das den Fraktionen im Fraktionsgesetz (§ 1 Abs. 2 FraktG) zugewiesene Aufgabenspektrum nicht gedeckt. Die Konstituierung eines Kommunalwahlteams der eigenen Partei unter Hinzuziehung einer Agentur und einer Druckerei sprechen für die gemeinsame Vorbereitung des anstehenden Kommunalwahlkampfes.

Der Landesrechnungshof bewertet auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Fraktion die o. g. Veranstaltung als eine „verdeckte Form der Parteienfinanzierung“.

Nach § 2 FraktG dürfen die Fraktionskostenzuschüsse nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden. Der Betrag in Höhe von 266,20 € ist an den Landeshaushalt zurückzuzahlen.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung widersprach die Fraktion, dass es sich bei der vom Landesrechnungshof beanstandeten Veranstaltung um eine Wahlkampfveranstaltung gehandelt hat. Nach Auffassung der Fraktion habe die Veranstaltung im weiteren Sinne der Vorbereitung von Aktivitäten im Landtag gedient. Die Grenze zur Parteienfinanzierung hat sie als noch nicht verletzt angesehen. Die Fraktion räumte ein, zukünftig stärker die Wahrnehmung von Aufgaben der Fraktion dokumentieren zu wollen, um Zweifel erst gar nicht aufkommen zu lassen. Ausschließlich aus dem Grund, dass der Bezug zur Fraktionsarbeit nicht ausreichend dokumentiert und somit nach Jahren nicht mehr genügend nachgewiesen werden kann, hat die Fraktion gegenüber dem Landtagspräsidenten erklärt, den Betrag in Höhe von 266,20 € an den Landeshaushalt zurückzuzahlen.

3 Veranstaltungen

Betriebsausflug von Fraktionsmitarbeitern

Die Mitarbeiter einer Fraktion führten am 10. Juli 2006 einen Besuch der Landesgartenschau in Wernigerode durch.

Die Fraktion hat anlässlich dieses Besuchs einerseits Ausgaben für anfallende Reisekosten und andererseits Ausgaben für den Eintritt in die Ausstellung sowie Bewirtung aus den Fraktionskostenzuschüssen in Höhe von insgesamt 603,20 € geleistet.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Fraktionsgeschäftsführung auf den zugrunde liegenden Belegen folgende Bemerkungen zum Verwendungszweck notierte: **„ausw. Sitzung GFV u. Mitarbeiter“**, **„LGS Wernigerode (Tagungsort)“** oder **„Gebühren LGS (Tagungsort)“**.

Demgegenüber war im Betreff des Schreibens der Fraktion vom 15. Juni 2006 bezüglich der Reservierung und Bestellung des Mittagessens an die Cateringfirma der Veranstaltungszweck **„Betriebsausflug am 10. Juli 2006 – Mittagsimbiss“** angegeben.

Auf die Nachfrage des Landesrechnungshofes zu den Teilnehmern und dem Anlass der Veranstaltung erklärte die Fraktionsgeschäftsführung, dass sie den Ausflug nur für die Mitarbeiter der Fraktion veranstaltet habe. Zur Begründung der Übernahme der anfallenden Kosten durch die Fraktion erklärte sie zudem, dass der Ausflug als „Anerkennung für die geleistete Arbeit der Fraktionsmitarbeiter“ gelte.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung führte die Fraktion dazu aus, dass der Ausflug vorrangig der Weiterbildung gedient habe und dass es nach Auffassung der Fraktion vertretbar sei, wenn die Mitarbeiter der Fraktion einmal in der Legislaturperiode einen gemeinsamen Termin wahrnehmen, in dem ein besonderes Vorhaben des Landes im Mittelpunkt steht und dieser der allgemeinen Weiterbildung der Mitarbeiter dient. Die Veranstaltung trug nach Ansicht der Fraktion keinen Unterhaltungs- bzw. Vergnügungscharakter.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Durchführung eines Betriebsausfluges der Fraktionsmitarbeiter keine Aufgabe der Fraktion im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 FraktG ist. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes werden Ausgaben nur dann für die Aufgaben der Fraktion verwandt, wenn ein hinreichender Bezug zur parlamentarischen Arbeit besteht und eine Veranstaltung nicht überwiegend Unterhaltungscharakter aufweist.

Da der Betriebsausflug der Fraktionsmitarbeiter überwiegend einer Freizeitveranstaltung nahekam, dürften die Kosten für den Betriebsausflug nicht mit Mitteln aus den Fraktionskostenzuschüssen finanziert werden.

Der Landesrechnungshof stellt im Zusammenhang mit dem o. g. Betriebsausflug eine zweckwidrige Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse in Höhe von 603,20 € fest.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die teilnehmenden Fraktionsmitarbeiter die Kosten für den Betriebsausflug am 10. Juli 2006 zur Landesgartenschau in Wernigerode in Höhe von insgesamt 603,20 € selbst tragen und ihren jeweiligen Anteil an die Fraktion erstatten.

Sofern die Rückzahlung an die Fraktion nicht erfolgt, hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, dass der Landtagspräsident eine Rückzahlung der durch die Fraktion zweckwidrig verwendeten Mittel an den Landeshaushalt durchsetzt.

Zusammenfassend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass folgende Gesichtspunkte bei der zweckentsprechenden Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse für repräsentative Veranstaltungen zu beachten sind:

- **Es muss ein hinreichender Bezug zur parlamentarischen Aufgabe bestehen.**

- **Nicht die Repräsentation, sondern die Sacharbeit der Fraktion muss Schwerpunkt der Fraktionsarbeit sein.**
- **Eine Innenrepräsentation, d. h. insbesondere eine interne Bewirtung ist grundsätzlich nicht zulässig.**
- **Das prägende Bild der Veranstaltung oder eines Teils der Veranstaltung darf nicht vom Unterhaltungscharakter bestimmt werden.**

Die Erörterungen mit den Fraktionen sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	03	- Ministerium des Innern
Kapitel	0320	- Landespolizei Fachhochschule der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt

6 Unübersichtliche und teilweise nicht nachvollziehbare Lehrverpflichtungen für Lehrkräfte an der Fachhochschule der Polizei

Das Lehrverpflichtungsrecht für das Lehrpersonal an der Fachhochschule der Polizei war bis 2007 in verschiedenen Rechtsvorschriften unübersichtlich und teilweise nicht nachvollziehbar unterschiedlich geregelt.

Über ein Drittel der Lehrkapazität wurde für Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden und nicht für Lehrveranstaltungsstunden verwendet.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2006 u. a. die Themenbereiche „Lehrpersonal und Lehrverpflichtung“ bei der Fachhochschule der Polizei in Aschersleben geprüft.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Fachhochschule der Polizei die zu erbringenden Lehrverpflichtungen und die tatsächlich geleisteten bzw. anzurechnenden „Lehrstunden“ detailliert und nachvollziehbar dokumentiert hat. Somit war eine aussagekräftige Auswertung der „Deputatserfüllung“ für alle Lehrkräfte möglich.

Der Landesrechnungshof hat u. a. Folgendes festgestellt:

1 Unübersichtliche und teilweise nicht nachvollziehbare Lehrverpflichtungen für Lehrkräfte an der Fachhochschule der Polizei

Unübersichtliches Lehrverpflichtungsrecht

Während die Lehrverpflichtung für das hauptberufliche Lehrpersonal an allgemeinen Hochschulen des Landes in **einer** Rechtsvorschrift für **zwei** „Lehrkräftetypen“ geregelt ist, wurden für die hauptberuflichen Lehrkräfte in der Fachhochschule der Poli-

zei Regelungen in **vier** unterschiedlichen Rechtsvorschriften für **fünf** verschiedene „Lehrkräftetypen“ getroffen.

Für die unterschiedlichen „Lehrkräftetypen“ an der Fachhochschule der Polizei gab es bis 2007 folgende Regelungen:

Für **Professoren** und **Lehrkräfte für besondere Aufgaben** galt die **Verordnung** über die Lehrverpflichtungen an staatlichen Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt (Lehrverpflichtungsverordnung - LVVO) vom 1. Februar 1992 geändert am 19. März 2002³⁹. Danach betrug die wöchentliche Lehrverpflichtung an Fachhochschulen für

- Professoren 16 Lehrveranstaltungsstunden (LVS)⁴⁰,
- beamtete Lehrkräfte für besondere Aufgaben nach Maßgabe der Funktionsbeschreibung der einzelnen Stelle unter Berücksichtigung der sonstigen Dienstaufgaben bis zu 24 LVS.

Für **hauptamtliche und hauptberufliche Lehrkräfte** für den gehobenen Polizeivollzugsdienst, die vergleichbare **Aufgaben wie Professoren** wahrnehmen, galt die **Verwaltungsvorschrift** des Ministeriums des Innern vom 5. Dezember 2002.

Danach betrug die wöchentliche Lehrverpflichtung 18 LVS.

Für **sonstiges hauptberufliches/hauptamtliches Lehrpersonal und Lehrkräfte, die Regeldienst leisten**, galt ebenfalls die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern vom 5. Dezember 2002 bzw. ergänzend die allgemeine Arbeitszeitverordnung. Danach betrug die wöchentliche Lehrverpflichtung bis zu 24 LVS, mindestens aber 20 LVS.

Darüber hinaus gab es ab dem Jahr 2002 „Fachhochschulinterne Verfügungen“, in denen u. a. zusätzliche Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände geregelt wurden.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die unübersichtliche Lehrverpflichtungsmaterie einheitlich in einer Verordnung zu regeln.

³⁹ Durch die Novellierung vom 6. April 2006 erfolgte keine Veränderung in der Lehrverpflichtung.

⁴⁰ Die in Sachsen-Anhalt durch die Landesregierung festgelegte Lehrverpflichtung für Professorinnen und Professoren liegt zwei Stunden unter der in der KMK-Vereinbarung vom 12. Juni 2003 festgelegten Regellehrverpflichtung von 18 LVS wöchentlich (Nr. 3.1). Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass diese Lehrverpflichtung von 18 Stunden sachgerecht wäre, siehe dazu bereits im Jahresbericht 2004, Teil 1, Nr. 9.

Teilweise nicht nachvollziehbares Lehrverpflichtungsrecht

Das Ministerium des Innern hat per Verwaltungsvorschrift eine „professorenähnliche Lehrkraft“ geschaffen mit einer gegenüber (sonstigen) hauptamtlichen Lehrkräften reduzierten Lehrverpflichtung von 18 LVS anstatt bis zu 24. Dies ist inhaltlich nicht nachvollziehbar. Forschungsaufgaben, die eine Reduktion der Lehrverpflichtung rechtfertigen können, sind ohne entsprechende wissenschaftliche Qualifikation nicht fundiert zu leisten.

Daher hat der Landesrechnungshof empfohlen, dass dieser Personenkreis bei einer künftigen einheitlichen Regelung wie das sonstige hauptamtliche/hauptberufliche Lehrpersonal behandelt wird.

Mit der Lehrverpflichtungsverordnung (FH PolVO) vom 11. September 2007 hat das Ministerium des Innern eine neue und übersichtliche Regelung geschaffen, mit der die Lehrverpflichtung für alle „Lehrkräftetypen“ in einer Rechtsvorschrift geregelt ist und grundsätzlich nur noch zwei Lehrdeputate unterschieden werden:

- Professoren 16 LVS,
- Sonstige Lehrkräfte bis zu 25 LVS

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass im Verwaltungsvollzug tatsächlich eine entsprechende Lehrleistung im Zweijahresdurchschnitt realisiert wird.

Die neue Lehrverpflichtungsverordnung vom 11. September 2007 enthält den Lehrkräftetyp „professorenähnliche Lehrkraft“ nicht mehr.

2 Zusätzliche fachhochschulinterne Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände

In bundesweiten KMK-Vereinbarungen vorgesehene Ermäßigungs- und Anrechnungstatbestände, die bei bestimmten Funktionen, Aufgaben oder Tätigkeiten zu einer Reduzierung/Ermäßigung bei der tatsächlich zu erbringenden Lehrleistung führen, hat die Landesregierung in der LVVO und das Ministerium des Innern im Erlass vom 5. Dezember 2002 in Landesrecht transformiert.

Mit „Fachhochschulinternen Verfügungen“ des Rektors ist ab 2002 die Lehrverpflichtung durch fachhochschulinterne **zusätzliche** Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände reduziert worden.

Diese zusätzlichen Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände hätten nach der KMK-Vereinbarung, der LVVO und der VV des Ministeriums des Innern vom 5. Dezember 2002 zu keiner bzw. allenfalls zu einer geringeren Kürzung des Deputats berechtigt. Dies gilt z. B. für die Genehmigung von individuellen Ermäßigungsanträgen, Kürzungsfestlegungen auf Besprechungen, die Anrechnung von acht LVS pro Diplomarbeit.

Anrechnungstatbestand „Betreuung von Diplomarbeiten“

Laut Nr. 1.4.7 der KMK-Vereinbarung können Betreuungstätigkeiten für Diplomarbeiten **bis zu** einem Umfang von **zwei** LVS nach Aufwand angerechnet werden.

Nach der internen Festlegung in der Fachhochschule der Polizei vom 26. August 2002 konnten an der Fachhochschule der Polizei **acht** LVS je Diplomarbeit angerechnet werden.

Anrechnung von Stunden für die Betreuung von Diplomarbeiten

	2004	2005
	- in Stunden -	
1. Abgerechnete Stunden in den Fachgruppen I – IV für Betreuung Diplomarbeiten	713,00	873,00
2. Rechnerische Anzahl an Diplomarbeiten (Gesamtstunden / 8 LVS), gerundet	89,00	109,00
3. Anzahl der LVS bei Anrechnung von 2 LVS pro Diplomarbeit	178,25	218,25
Differenz zwischen 1. und 3.	534,75	654,75
Mögliche Einsparung in VbE (bei 912 LVS pro Jahr)	0,59	0,72

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, kann bei einer Reduzierung der Anrechnung auf das KMK-Höchstmaß von zwei LVS je Diplomarbeit ein Lehrkräftepotenzial von 0,7 VbE realisiert werden.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, dass fachhochschulinterne Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände, die nicht mit der KMK-Vereinbarung bzw. höherrangigem Landesrecht vereinbar sind, aufgehoben werden. Die verbleibenden Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände sollten abschließend in einer Verordnung geregelt werden.

Durch eine am 22. Dezember 2006 in Kraft gesetzte Verfügung des Rektors sind sämtliche fachhochschulinternen Regelungen aufgehoben und darauf zurückzuführende LVS-Guthaben für verfallen erklärt worden. Die Neufassung der Verordnung vom 11. September 2007 enthält solche Zusatzstatbestände nicht mehr.

Volle Anrechnung von Team-Teaching – Stunden für alle beteiligten Lehrkräfte

Nach Nr. 1.4.6 der KMK-Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen vom 12. Juni 2003 sollen Lehrveranstaltungen, an denen zwei oder mehr Lehrpersonen beteiligt sind, „nur“ entsprechend dem Maß ihrer jeweiligen Lehrbeteiligung anteilig angerechnet werden.

Die für den allgemeinen Hochschulbereich geltenden landesrechtlichen Vorschriften⁴¹ regelten bereits seit 1992, dass Lehrveranstaltungen, an denen zwei oder mehr Lehrpersonen beteiligt sind, ihnen nur dem Maß ihrer jeweiligen Lehrbeteiligung **anteilig** angerechnet werden.

Eine Ursache hierfür ist u. a. die „volle“ Anrechnung von Team-Teaching-Stunden auf das Lehrdeputat jeder beteiligten Lehrkraft.

Für die Lehrkräfte an der Fachhochschule der Polizei regelte dagegen der Erlass des Ministeriums des Innern vom 5. Dezember 2002, dass die Stunden des sog. Team-Teaching mit zwei oder mehr Lehrkräften oder Trainern **jeweils voll** – ohne nähere Prüfung des tatsächlichen jeweiligen Lehrumfangs – auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden.

U. a. durch die volle Anrechnung von Team-Teaching-Stunden haben die betroffenen Lehrkräfte ca. 3.285 Stunden (für das Jahr 2004) und 4.777 Stunden (für das Jahr 2005) mehr abgerechnet, als wenn nur anteilig abgerechnet worden wäre.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, dass künftig Team-Teaching-Stunden „nur“ nach dem tatsächlichen Maß der Lehrbeteiligung auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden sollten. Alternativ könnte eine Anrechnung mit einem Faktor kleiner als 1 erfolgen, wie z. B. in Baden-Württemberg, wo eine geleistete Team-Teaching-LVS mit 0,8 LVS auf das Lehrdeputat angerechnet wird.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dieses Thema an Bedeutung gewinnen wird, da bei Umstellung auf einen Bachelor-Studiengang vermehrt gemeinsame Lehrveranstaltungsstunden zu erwarten sind.

⁴¹ § 2 Abs. 7 der LVVO vom 1. Februar 1992 ersetzt durch § 3 Abs. 5 der LVVO vom 6. April 2006

Das Ministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme vom 17. September 2007 mitgeteilt, dass die Unterrichtsform Team-Teaching im Wesentlichen nur im Rahmen der verhaltensorientierten Ausbildung von Polizeivollzugsbediensteten zur Anwendung kam. Der Anwendungsbereich der Regelung zur Berechnung der LVS beim Team-Teaching war ursprünglich auf dieses Lehrgebiet gerichtet. Andere Anwendungsbereiche wurden ursprünglich nicht in Erwägung gezogen. Durch die „neue“ Verordnung vom 11. September 2007 werde eine Angleichung (anteilige Anrechnung nach dem Maß der jeweiligen Lehrbeteiligung) an die Anrechnungsvorschriften für die sonstigen Fachhochschulen des Landes vollzogen.

3 Gesamtumfang der Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden

In der Gesamtbetrachtung von Anrechnungs- und Ermäßigungstatbeständen wurden in den Jahren 2004 und 2005 über ein Drittel der in der Lehre zur Verfügung stehenden VbE nicht für Lehrveranstaltungen vor den Studenten/Anwärttern verwendet:

	2004	2005
Ermäßigungen in v. H.	19,12	15,21
Anrechnung in v. H.	17,83	18,18
Gesamt	36,95	33,39

Dabei verteilen sich insbesondere die Anrechnungsstunden sehr unterschiedlich auf die einzelnen „Lehrkrafttypen“, wie die beispielhafte Darstellung für das Jahr 2005 zeigt:

Lehrkräfte	Gesamte abgerechnete LVS	Davon erteilte „reine“ LVS	Davon auf die LV anrechenbaren Stunden	Anteil der Anrechnungsstunden in v. H.
Professoren	1.184,17	819,00	365,17	30,8
hauptamtliche/hauptberufliche Lehrkräfte	16.992,45	13.368,98	3.623,47	21,3
Lehrkräfte, die Regeldienst (40 Stunden pro Woche) leisten	12.960,47	11.287,35	1.673,12	12,9
Gesamt	31.137,09	25.475,33	5.661,76	18,18

Hinter dem Durchschnittswert von 18 v. H. Anrechnungsstunden verbergen sich sehr unterschiedliche Anrechnungsstundenanteile der einzelnen Lehrkräfte. Der Anteil an Anrechnungsstunden reichte von 0 v. H. bis 54 v. H. (im Jahr 2005).

Bei 11 von 53 Lehrkräften betrug der Anteil der Anrechnungsstunden am Gesamtlehrdeputat über 30 v. H.

Um das Volumen des zusätzlich für Vorlesungen/Unterricht bei den Studenten/Anwärtern realisierbaren „Lehrkräftepotenzials“ zu ermitteln, hat der Landesrechnungshof die durch die Lehrkräfte in den Jahren 2004 und 2005 abgerechneten tatsächlich erbrachten LVS sowie die abgerechneten auf die Lehrverpflichtung anrechenbaren Stunden herangezogen.

Die Gesamtsumme der Stunden hat der Landesrechnungshof durch die mögliche Soll-Lehrverpflichtung – reduziert um die Höhe der Ermäßigungen – geteilt.

	2004	2005	Durchschnitt
Anzahl aller abgerechneten Stunden (inkl. Anrechnungsstunden)	35.029,19	31.137,09	33.083,14
Nach Ermäßigung verbleibende Lehrverpflichtung (in LVS p. a. pro VbE)	737,63	773,28	755,46
Anzahl der erforderlichen VbE	47,49	40,27	43,79
Eingesetzte VbE	57,20	52,20	54,70
Differenz	9,71	11,93	10,91

Bei identischer Anzahl von Studenten/Anwärtern und identischen sonstigen pädagogischen Parametern (z. B. Klassengrößen, Anzahl der Unterrichtsstunden der Anwärter), ergäbe sich somit ein rechnerisches zusätzliches Lehrkräftepotenzial von durchschnittlich 10,9 VbE.

Dieses (zusätzliche) Lehrkräftepotenzial entspricht einem rechnerischen Personalkostenvolumen von 614.000 €.

In diesem Maße könnten zusätzliche Lehrkapazitäten erschlossen werden. Bei steigenden Studierenden- und Anwärterzahlen könnte der Lehrbetrieb ohne eine Erhöhung des Lehrkräftebestandes realisiert werden.

4 Zusammenfassung und Empfehlung

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium des Innern mit der Neufassung der LVVO vom 11. September 2007 das bisher unübersichtlich auf verschiedene Vorschriften verteilte Lehrverpflichtungsrecht für die Lehrkräfte an der Fachhochschule der Polizei in einer Vorschrift zusammengefasst hat. Dabei wurden im Wege des Direktionsrechtes entstandene nicht nachvollziehbare Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände reduziert und Lehrdeputate angepasst.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass im Verwaltungsvollzug tatsächlich eine entsprechend höhere Lehrleistung realisiert wird.

Bei einer – wie vom Personalentwicklungskonzept der Landesregierung vorgesehenen – künftigen Erhöhung der Studierenden- und Anwärterzahlen für den Polizeivollzugsdienst sollten vorhandene „Lehrdeputatsreserven“ für Lehrveranstaltungen genutzt werden.

Einzelplan	03	-	Ministerium des Innern
Kapitel	0320	-	Landespolizei
Titelgruppe	85	-	Sondereinsätze der Polizei
Titel	232 85	-	Erstattungen von Einsatzkosten von Ländern
Haushaltsvolumen (IST)		-	2.089.385 €
Titel	429 85		Nicht aufteilbare Personalausgaben (für
	547 85		Mehrarbeitsvergütungen bei Sondereinsätzen
			der Polizei) und Sachausgaben
Haushaltsvolumen (IST)		-	1.355.802 €

7 Unzureichende Kostenerstattung für Sondereinsätze der Landesbereitschaftspolizei

Die Polizei Sachsen-Anhalt leistet wesentlich mehr Unterstützungsleistungen für andere Bundesländer/den Bund, als sie selber empfängt. Damit werden indirekt Veranstaltungen in anderen Ländern aus dem Landeshaushalt subventioniert.

Bei landesinternen Veranstaltungen mit teilweise kommerziellem Charakter erfolgt keine umfassende Ermittlung und Anforderung von Einsatzkosten von den Veranstaltern nach dem Vorteils- und Begünstigungsprinzip.

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wird derzeit noch nicht umfassend zur Kalkulation von Gebühren und Entgelten genutzt.

1 Kostenerstattung für Einsätze der Landesbereitschaftspolizei in anderen Ländern

Nach Verwaltungsabkommen des Bundes und der Länder leistet die Landespolizei Sachsen-Anhalt den anderen Länderpolizeien und der Bundespolizei Amtshilfe (Unterstützungseinsätze), deren „Kosten“ dem Land Sachsen-Anhalt (teilweise) erstattet werden. Dazu gehören die Personal- und Sachkosten.

Beispielsweise erfolgt keine Kostenerstattung für:

- die regulären Personalkosten für den Regeldienst,
- bis zu 24-stündige Einsätze mit bis zu zwei Hundertschaften.

Falls Sachsen-Anhalt nach den Abkommen die Hilfe der anderen Polizeien in Anspruch nimmt, hat es umgekehrt diesen die „Kosten“ teilweise zu erstatten.

Die Einnahmen und Ausgaben für diese Einsätze sind bei Kapitel 03 20 – Landespolizei – in der Titelgruppe 85 – Sondereinsätze der Polizei – veranschlagt.

Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben waren in den Jahren 2004 - 2007 laut Haushaltsrechnung folgende:

Einnahmen und Ausgaben für Unterstützungseinsätze Kapitel 0320, TGr. 85					
		2004	2005	2006	2007
- in € -					
Einnahmen	(Titel 232 85)	1.152.787	893.756	1.512.568	2.089.385
Ausgaben ⁴²	(Titel 547 85 und 429 85)	188.839	217.323	605.487	1.355.802
Differenz		963.948	676.433	907.081	733.583

Die Personalausgaben für den Regeldienst werden in der Hauptgruppe 4 des Kapitels 0320 außerhalb der Titelgruppe 85 veranschlagt und nachgewiesen.

Die Landespolizei Sachsen-Anhalt hat somit wesentlich mehr Unterstützungsleistungen für andere Bundesländer/den Bund geleistet als sie Hilfe empfangen hat.

⁴² Da bei diesem Titel (auch) die Sachkosten für Einsätze in anderen Ländern gebucht werden, sind die Ausgaben für empfangene Hilfe aus anderen Ländern geringer. Aufgrund der Buchungssystematik war eine gesonderte Ermittlung nicht möglich.

2 Keine Ermittlung des Kostendeckungsgrades aus der KLR ohne Nebenrechnungen möglich

Mit dem „Projektauftrag KLR“ (Einführung der KLR in der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt) vom 10. Februar 1999 hat das Ministerium des Innern der Polizei im Einklang mit den VV Nr. 3 zu § 7 LHO u. a. folgende Ziele für die KLR vorgegeben:

- Erhebung kostendeckender Gebühren und Entgelte,
- Ermittlung und Verrechnung inner- und zwischenbehördlicher Leistungen.

Bei dieser Zielstellung sollten die pro Einsatz angefallenen Kosten aus der KLR ersichtlich sein, zumal es verschiedene „Erstattungsschuldner“ (Länder/Bund) gibt.

Der Landesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

In dem KLR-Produktkatalog für Sondereinsätze der Landesbereitschaftspolizei ist ein eigenes vorgegebenes Produkt mit der Bezeichnung

Unterstützung von anderen Bundesländern (Pr.Nr. 50300)

als Kostenträger enthalten.

Dieses Produkt ist faktisch ein „Sammelkostenträger“, da hierauf alle Unterstützungseinsätze eines Jahres für alle Länder und den Bund gebucht werden.

Da die Kosten aller dieser Einsätze nicht getrennt sondern zusammen auf dem „Sammelkostenträger“ gebucht worden sind, ist aus der KLR nicht ersichtlich, welche Kosten für die Sondereinsätze jeweils angefallen sind und ob oder inwieweit die Erstattungen der anderen Länder die tatsächlichen Kosten des Landes Sachsen-Anhalt für den jeweiligen Sondereinsatz abdecken.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen diese Informationen aus der KLR ersichtlich sein.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, diesen Kostenträger so zu unterteilen (Bildung von „Unterkostenträgern“), dass die verschiedenen Einsätze getrennt voneinander bebucht werden können und die KLR somit als Abrechnungsgrundlage gegenüber Dritten nutzbar ist.

Die Landesbereitschaftspolizei und das Ministerium des Innern haben hierzu mitgeteilt, dass dies technisch machbar sei.

Das Ministerium des Innern ergänzte jedoch, dass es „in Ermangelung eines landeseinheitlichen Verfahrens für die Ermittlung und Verrechnung überbehördlicher Leistungen (Kalkulationsverfahren für Gebühren) aus der KLR und unter Berücksichtigung der spezialrechtlichen Regelungen im Bereich der Landesbereitschaftspolizei derzeit die Bildung von Unterkostenträgern für entbehrlich halte.“

Das Ministerium des Innern verwies ferner auf die Grundsatzzuständigkeit des Ministeriums der Finanzen nach dem Beschluss der Landesregierung vom 21. November 1995.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Ministerium der Finanzen wegen seiner Gesamtzuständigkeit die erforderlichen Festlegungen zu treffen.

Auch das Ministerium des Innern hat darauf verwiesen, dass die interministerielle Arbeitsgruppe „Neue Steuerung in Sachsen-Anhalt“ unter Federführung des Ministeriums der Finanzen zu beteiligen ist. Der Landesrechnungshof unterstützt dies.

3 Manuell ermittelter „Kostendeckungsgrad“ bei zwei ausgewählten Sondereinsätzen

Um Aussagen über den Kostendeckungsgrad bei länderübergreifenden Sondereinsätzen der Landesbereitschaftspolizei treffen zu können, hat der Landesrechnungshof basierend auf den Ergebnissen der detaillierten Leistungserfassung in der Landesbereitschaftspolizei die Kosten für jeweils einen Sondereinsatz nach dem

- „alten“ Verwaltungsabkommen vom 1. März 1995 und dem
- „neuen“ Verwaltungsabkommen vom 1. Juni 2006

ermittelt und den „Erlösen“ gegenübergestellt.

a) Einsatz in Gorleben vom 16. - 22. November 2005

Die Landespolizei Sachsen-Anhalt hat zur Sicherung eines Castor-Transportes Niedersachsen in der Spitze über 400 Kräfte zur Verfügung gestellt und hierfür 374.344 € erstattet bekommen.

Für den Einsatz sind aber die nachfolgend dargestellten Kosten⁴³ entstanden:

Einsatz in Gorleben vom 16. - 21. November 2005		
	Tatsächliche Kosten - in € -	Erstattete Kosten - in € -
Mehrarbeitsvergütung	611.422,86	319.930,63
Regeldienststunden	423.214,64	-
Dienst zu ungünstigen Zeiten	40.859,00	40.859,00
Sonstige (Sach-)Kosten	13.555,19	13.555,19
Summe:	1.089.051,69	374.344,82

Kosten des Landes für den Einsatz in Höhe von ca. 1,089 Mio. € stehen nur Erstattungen von ca. 374.000 € gegenüber, was einem Kostendeckungsgrad von nur 34,37 v. H. entspricht. Somit erfolgte eine „Subventionierung“ dieses Einsatzes aus dem Landeshaushalt in Höhe von über 714.000 €.

b) Einsatz in Trinwillershagen vom 11. - 14. Juli 2006

Anlässlich des Besuches des US-amerikanischen Präsidenten hat die Landespolizei in der Spitze über 300 Kräfte zur Verfügung gestellt und hierfür bis zum Prüfungstichtag 117.481 € erstattet bekommen.

Für den Einsatz sind folgende Kosten entstanden:

Einsatz in Trinwillershagen vom 11. - 14. Juli 2006		
	Tatsächliche Kosten - in € -	Erstattete Kosten - in € -
Mehrarbeitsvergütung	127.801,88	67.027,58
Regeldienststunden	198.515,20	-
Dienst zu ungünstigen Zeiten	3.104,04	3.104,04
Sonstige (Sach-)Kosten	47.350,02	47.350,02
Summe:	376.771,14	117.481,64

Kosten des Landes für den Einsatz in Höhe von ca. 377.000 € stehen nur Erstattungen von ca. 118.000 € gegenüber, was einem Kostendeckungsgrad von nur 31,18 v. H. entspricht. Somit erfolgte eine „Subventionierung“ dieses Einsatzes aus dem Landeshaushalt in Höhe von über 259.000 €.

⁴³ Ermittelt auf der Basis von laufbahngruppenspezifischen Durchschnittssätzen. Dabei ist der Landesrechnungshof davon ausgegangen, dass bei den sonstigen Personalausgaben (Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten, Aufwandsvergütung) und im Sachkostenbereich die erstatteten Kosten den tatsächlichen Kosten entsprechen, zumal diese Kosten einen vergleichsweise kleinen Anteil an den Gesamtkosten haben.

Wie die beiden Berechnungsbeispiele für die Einsätze in Gorleben und Trinwillershagen zeigen, ist eine Hauptursache für den geringen Kostendeckungsgrad die Nichterstattung der Kosten für den „Regeldienst“ (reguläre achtstündige Arbeitsleistung pro Tag).

Da das Kostenvolumen für den nicht erstatteten „Regeldienst“ nicht der KLR zu entnehmen war, hat der Landesrechnungshof im Rahmen einer Modellberechnung die Kosten näherungsweise ermittelt.

Nicht erstattete Personalkosten für den Regeldienst bei Sondereinsätzen in 2006	
Einsatzort	- in € -
Gorleben	423.214,64
Senftenberg	44.692,00
Lüneburg	34.205,44
Dresden	44.786,08
Halbe	68.580,48
Göttingen	103.741,28
Jena	158.604,56
Fußball WM, Berlin	474.908,64
Trinwillershagen	198.515,20
Dresden	36.322,40
Plauen	59.442,72
Berlin	16.891,20
Summe:	1.663.904,64

Allein im Haushaltsjahr 2006 sind dem Land Kosten für den Regeldienst bei Sondereinsätzen in anderen Bundesländern in Höhe von über 1,6 Mio. € nicht erstattet worden.

Ursache für die Nichterstattung der Regeldienstkosten sind die entsprechenden Regelungen in den Verwaltungsvereinbarungen zur Abrechnung von Unterstützungsleistungen.

Nach der Vereinbarung vom 1. Juni 2006 sind abzurechnende Kosten „nur“ die durch die Unterstützung unmittelbar verursachten zusätzlichen Aufwendungen, die ohne diese nicht entstanden wären (Auslagen).

Dazu zählen insbesondere die zusätzlichen Personalaufwendungen (Mehrarbeit oder Dienst zu ungünstigen Zeiten).

Personalausgaben für den Regeldienst fallen nicht hierunter.

Das Verwaltungsabkommen enthält eine „Revisionsklausel“ in Artikel 3 Abs. 3, wonach die Kostensätze erstmalig zum 31. Dezember 2008 überprüft werden können.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die KLR-Ergebnisse in den Prozess zur Überprüfung der Kostenerstattungssätze einfließen zu lassen.

Die Landesbereitschaftspolizei und das Ministerium des Innern haben in ihren Stellungnahmen auf Folgendes hingewiesen, dass

- *das existierende System gegenseitiger Unterstützungsleistungen zwischen Bund und Ländern alternativlos sei,*
- *nach § 61 Abs. 1 LHO auch nur „Zusatzausgaben“, nicht die regulären Verwaltungsausgaben erstattungsfähig seien,*
- *die Sollausstattung der Landesbereitschaftspolizei mit Führungs- und Einsatzmitteln vom Bund gestellt werde, was einen nicht unwesentlichen Kostenvorteil gegenüber polizeilichen Einzeldienst des Landes darstelle.*

Der Landesrechnungshof stellt nicht das System des „gegenseitigen Helfens“ in Frage, sondern hält Bestrebungen für einen verursachungsgerechten Kostenausgleich für erforderlich, insbesondere wenn das Land über Jahre mehr Hilfe leistet als es empfängt.

Das Ministerium des Innern ist der Auffassung, dass auf der Basis der vorhandenen Rechtsgrundlagen und vertraglichen einvernehmlichen bundesweiten Vereinbarungen eine solche Änderung der Kostenerstattung nicht herbeigeführt werden sollte, da die Anrechnung aller Kosten nicht nur einnahmeseitig die Erhöhung der Beträge zur Folge hätte, sondern auch ausgabenseitig, da die Bundesländer, die Kräfte nach Sachsen-Anhalt schicken, ebenfalls alle Kosten geltend machen würden. Nach Darstellung des Ministeriums des Innern sei die Entwicklung der polizeilichen Lage eines Jahres im gesamten Bundesgebiet nicht vorhersehbar; somit seien die zu leistenden und die abzurechnenden Kosten für Sondereinsätze der Polizei nicht beeinflussbar. Eine „Subventionierung“ anderer Bundesländer aus Landesmitteln sei aus seiner Sicht eine verkürzte Betrachtungsweise. Das Ministerium des Innern macht insbesondere auf Folgendes aufmerksam:

„Ändere sich die polizeiliche Einsatzlage in Richtung Sachsen-Anhalt, würde dies zu einem nicht unerheblichen Ansteigen der Ausgaben führen.“

Das Ministerium des Innern teilt die Auffassung, dass die Revisionsklausel im Verwaltungsabkommen, die eine Überprüfung der Kostensätze vorsieht, zum 31. Dezember 2008 genutzt werden sollte.

Hierin sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Ergebnisse der KLR einbezogen werden.

Basierend auf den Ergebnissen der KLR sollten alle Einnahmen und Ausgaben für Sondereinsätze nachgewiesen werden, um die tatsächlich entstehenden Einnahmen und Ausgaben für Sondereinsätze nachvollziehbarer zu machen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind hierzu noch nicht abgeschlossen.

4 Ermittlung und Anforderung von Einsatzkosten bei landesinternen Veranstaltungen mit teilweise kommerziellem Charakter nach dem Vorteils- und Begünstigungsprinzip

Das Vorteils- und Begünstigungsprinzip rechtfertigt es, die Kosten der Amtshandlungen der Polizei nicht über allgemeine Steuermittel, sondern über Gebühren von Veranstaltern zu finanzieren. Trotz eines zugleich bestehenden öffentlichen Interesses am Einschreiten der Polizei, rechtfertigen diese Grundsätze eine gebührenrechtliche Zurechnung der polizeilichen Tätigkeit zulasten des Veranstalters kommerzieller Veranstaltungen. Denn dieser profitiert unmittelbar und in beträchtlichem Maße von den polizeilichen Sicherungsmaßnahmen, die ihm selbst einen entsprechenden Kostenaufwand (z. B. für private Sicherheitsdienste) ersparen und dadurch seinen wirtschaftlichen Gewinn erhöhen⁴⁴.

Eine Rechtsgrundlage für die Kostenbeteiligung des Veranstalters einer kommerziellen Veranstaltung an den aus Anlass der Veranstaltung angefallenen Kosten der Polizei ist im Landesgebührenrecht vorhanden:

Für die sonstige Inanspruchnahme von Bediensteten, Diensthunden und Fahrzeugen der Polizei sind Gebühren und Pauschbeträge für Auslagen u. a.

- je Bediensteter und je angefangener Stunde 31,00 € und
- für jeden angefangenen km mit dem Pkw 0,55 €

zu erheben⁴⁵.

Gegebenenfalls könnte die Tarifstelle – im Rahmen der ohnehin notwendigen Anpassung der Tarifstellen – präzisiert und mit Obergrenzen versehen werden.

⁴⁴ Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl. 2001, RiBVerwG Sailer, S. 1075

⁴⁵ § 1 Abs. 1 der ALLGO in Verbindung mit der Anlage 1.15, lfd. Nummer 76, Tarifstelle 5

Wie Übersichten über Sondereinsätze zu entnehmen ist, führten diverse Polizeidienststellen – also nicht nur die Landesbereitschaftspolizei – Sondereinsätze zur Begleitung von Veranstaltungen mit – auch nach Auffassung der Landesbereitschaftspolizei – teilkommerziellem Charakter durch. Beispielsweise sind genannt:

- Rockkonzerte,
- Love-Parade,
- Confederations-Cup,
- Fußball Pokal- und Freundschaftsspiele (z. B. Energie Cottbus - Atletico Madrid),
- Karnevalsumzüge.

Im Jahr 2006 hat die Landesbereitschaftspolizei⁴⁶ u. a. folgende Einsätze bei Veranstaltungen mit zumindest teilweise kommerziellen Veranstaltungen im Land Sachsen-Anhalt durchgeführt:

So sind beispielsweise für Fußballpunktspiele, Pokal- und Freundschaftsspiele 2.403 Kräfte mit 18.901,75 Stunden eingesetzt worden.

Alein diese Veranstaltungen verursachten bei Zugrundelegung des von der Landesbereitschaftspolizei ermittelten Stundensatzes von 67,71 € Kosten in Höhe von über 1,28 Mio. €.

Vor dem Hintergrund der gebührenrechtlichen Erstattungsmöglichkeiten hat der Landesrechnungshof um Mitteilung gebeten, ob und in welcher Höhe die jeweiligen Veranstalter an den Kosten beteiligt wurden.

Die Landesbereitschaftspolizei hat hierauf mitgeteilt, dass bei den Veranstaltungen zwar teilweise ein kommerzieller Charakter vermutet werden könne, die Einsätze aber eher als Einsätze im öffentlichen Interesse einzustufen seien.

Wegen dezentraler Gebührenerhebungszuständigkeiten konnte die Landesbereitschaftspolizei keine Auskunft darüber geben und war nicht ohne erheblichen Zusatzaufwand ermittelbar, welche Einsätze zu Kostenerstattungen geführt haben.

Veranstalter von Fußballspielen sind bisher nicht an den Einsatzkosten beteiligt worden. Gegenwärtig wird aber auf der Ebene der Innenministerkonferenz eine Kostenbeteiligung geprüft⁴⁷.

⁴⁶ Weitere Einsätze erfolgen durch die Polizeidirektionen.

⁴⁷ LT-Drs. 5/686

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten zumindest bei Veranstaltungen mit überwiegend kommerziellem Charakter die gebührenrechtlich vorhandenen Erstattungsmöglichkeiten geprüft und soweit möglich tatsächlich genutzt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind hierzu noch nicht abgeschlossen.

Das Ministerium des Innern hat darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung schwierig sei.

5 Abweichung der Kostenstundensätze laut KLR von denen der Allgemeinen Gebührenordnung

Nach der VV Nr. 3 zu § 7 LHO sollen die mittels KLR gewonnen verbesserten Informationen auch der Kalkulation von Gebühren und Entgelten dienen.

Nach der Allgemeinen Gebührenordnung (AllGO) sind für die Inanspruchnahme eines Polizeibediensteten je angefangener Stunde 31 € zu erheben⁴⁸.

Im Rahmen der Divisionskalkulation hat die Landesbereitschaftspolizei für den Einsatz bei Veranstaltungen und Demonstrationen einen Produktkostenstundensatz von 67,71 € ermittelt.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die Ergebnisse der KLR bei der Kostenermittlung für den AllGO-Stundensatz einzubeziehen.

Die Landesbereitschaftspolizei hat hierzu mitgeteilt, dass

„die Produktkostenstundensätze innerhalb der KLR als Bericht hinterlegt und jederzeit durch das Ministerium des Innern abrufbar seien. Diese mittels Vollkostenrechnung ermittelten Kostensätze seien jedoch nicht 1 : 1 auf AllGO-Tarifstellen übertragbar, da spezialgesetzlichen Regelungen der Vorrang einzuräumen sei.

Die KLR sei in Sachsen-Anhalt durch den Gesetzgeber als Appendix zur Kameralistik etabliert worden und solle zusätzliche Informationen zur Kameralistik liefern.

⁴⁸ § 1 Abs. 1 der AllGO in Verbindung mit der Anlage 1.15, Lfd. Nummer 76, Tarifstelle 5

Das führende Kostenrechnungssystem bleibe jedoch die konventionelle Kameralistik. Die Entscheidung, ob und welche Ergebnisse der KLR in spezialgesetzliche Regelungen überführt werden solle, sei Obliegenheit des Gesetzgebers.“

Das Ministerium des Innern hat mitgeteilt, dass unter Federführung des Ministeriums der Finanzen einheitliche Verfahren für die Ermittlung und Verrechnung von Leistungen zu entwickeln und die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zu beraten seien. Die Kostenstundensätze, die durch die KLR ermittelt werden, könnten erst nach Überführung spezialgesetzlicher Regelungen zum Gebührenrecht angewendet werden.

6 Fazit

Zwar ist bei der Landesbereitschaftspolizei eine KLR vorhanden. Sie wird im Wesentlichen „nur“ für die interne Steuerung und die Erlangung von Informationen verwendet.

Die Vollkostenrechnungsergebnisse der KLR konnten bisher nicht ausreichend für die

- **Erhebung kostendeckender Gebühren und Entgelte und die**
- **Ermittlung und Verrechnung inner- und zwischenbehördlicher Leistungen**

verwendet werden, da Gebührenrecht und die KLR-Regelungen nicht kompatibel sind. Hier besteht Harmonisierungsbedarf.

Das Ministerium des Innern weist zu Recht darauf hin, dass seit 1997 bekannt ist, dass „einheitliche Verfahren für die Ermittlung und Verrechnung inner- und überbehördlicher Leistungen“ zu entwickeln sind. Dies ist bisher unterblieben.

Die notwendigen Maßnahmen sollten nunmehr im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe „Neue Steuerung in Sachsen-Anhalt“ festgelegt werden. Systematik und Regelungen für die KLR einerseits und die Gebührentatbestände andererseits sollten aufeinander abgestimmt werden.

Einzelplan	04	-	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	-	Finanzämter
Haushaltsjahre		-	2004 - 2005

8 Mängel beim Informationsaustausch zwischen den Finanzämtern bei Unterhalts- und Versorgungsleistungen

Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten sowie Versorgungsleistungen im Zusammenhang mit einer Vermögensübergabe im Hinblick auf die künftige Erbfolge sind beim Geber als Sonderausgaben abziehbar, soweit der Empfänger die Zahlungen als sonstige Einkünfte versteuert („Korrespondenzprinzip“). Für die korrekte steuerliche Berücksichtigung der Unterhalts- und Versorgungsleistungen ist der Abgleich zwischen den Angaben des Gebers und des Empfängers unerlässlich. Dem sind die Finanzämter nicht im erforderlichen Umfang nachgekommen. Dadurch sind Steuerausfälle nicht auszuschließen.

Der unterhaltsverpflichtete Ehegatte kann seine Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten bis zu einem Höchstbetrag von 13.805 € jährlich als Sonderausgaben abziehen. Voraussetzung hierfür ist, dass der unbeschränkt steuerpflichtige Empfänger einem entsprechenden Antrag des Unterhaltsverpflichteten zustimmt, mit der Folge, dass die Unterhaltsleistungen dem Empfänger als sonstige Einkünfte zugerechnet und zusammen mit seinen anderen Einkünften der Einkommensbesteuerung unterworfen werden (Realsplitting). Durch die steuerliche Zurechnung der Unterhaltseinkünfte kann nicht nur eine Einkommensteuerbelastung entstehen, sondern sie kann auch den Verlust von einkommensabhängigen anderweitigen Ansprüchen zur Folge haben (z. B. Arbeitslosengeld II, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz [BAföG]).

Die Zustimmung des Empfängers muss der Unterhaltsverpflichtete – nicht das Finanzamt – einholen, sie ist bis auf Widerruf wirksam.

Für den Antrag auf Abzug von Unterhaltsleistungen als Sonderausgaben und die Zustimmung zum Antrag hat die Finanzverwaltung den Vordruck „Anlage U“ vorgesehen. Dieser Vordruck enthält eine Durchschrift für die Steuerakten des Unterhaltsempfängers.

Zu den Sonderausgaben gehören auch Versorgungsleistungen im Zusammenhang mit einer Vermögensübergabe im Hinblick auf die künftige Erbfolge. Im Grundfall, der dieser Gestaltung zu Grunde liegt, übertragen die Eltern zu Lebzeiten eine Wirtschaftseinheit (z. B. Grundbesitz) auf ihre Kinder, die sich ihrerseits verpflichten, Versorgungsleistungen an die Eltern zu erbringen, die sich nicht an kaufmännischen Gesichtspunkten, sondern am Versorgungsbedürfnis der Eltern orientieren. Die aus der übertragenen Wirtschaftseinheit erzielbaren Erträge müssen ausreichen, um die vereinbarten Versorgungsleistungen zu erbringen. Diese Versorgungsleistungen sind vom Berechtigten (Vermögensübergeber) als Einkünfte aus wiederkehrenden Bezügen nach § 22 Nr. 1 EStG zu versteuern, soweit der Verpflichtete (Vermögensübernehmer) zum Abzug der Leistungen als Sonderausgaben nach § 10 Abs. 1 Nr. 1a EStG (Leibrente oder dauernde Last) berechtigt ist.⁴⁹

Im Jahr 2007 hat der Landesrechnungshof im Rahmen einer Querschnittsprüfung in drei Finanzämtern Fälle geprüft, in denen Unterhalts- oder Versorgungsleistungen als Sonderausgaben abgezogen wurden. Er hat dabei u. a. untersucht, inwieweit die Finanzämter sicherstellen, dass der Abzug als Sonderausgaben beim Steuerpflichtigen mit der entsprechenden Berücksichtigung steuerpflichtiger Einkünfte beim Empfänger der Leistungen korrespondiert. Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Finanzämter diesen Abgleich der Unterhalts- und Versorgungsleistungen nicht im notwendigen Umfang vornehmen. Darauf hatte der Landesrechnungshof im Übrigen die Finanzverwaltung bereits im Jahr 2006 hingewiesen. Insbesondere werden von den Finanzämtern nur in unzureichendem Maße Durchschriften bzw. Mitteilungen für die Steuerakten der Empfänger gefertigt (sog. Kontrollmitteilungen). Der fehlende Abgleich dieser Beträge kann zur Folge haben, dass die entsprechenden Einnahmen nicht als sonstige Einkünfte der Besteuerung unterworfen werden, so dass Steuerausfälle nicht auszuschließen sind.

⁴⁹ Durch das Jahressteuergesetz 2008 wurde § 10 Abs. 1 Nr. 1a geändert. An die Stelle der „Leibrenten und dauernde Lasten“ ist der Begriff der „lebenslänglichen und wiederkehrenden Versorgungsleistungen“ getreten.

So wurde in den geprüften Fällen, in denen Unterhaltsleistungen abgezogen worden sind, die „Anlage U“ mehrfach nicht als Kontrollmitteilung für die unterhaltsberechtigte Person verwendet, so dass die Zahlungen nicht beim Empfänger berücksichtigt worden sind. Zudem sind auch Beträge anerkannt worden, die höher als die auf der „Anlage U“ beantragten waren, oder aber die Zustimmung war bereits widerrufen worden. Aufgrund der nicht ordnungsgemäßen Prüfung dieser Sachverhalte konnten sich die Finanzämter auch nicht gegenseitig über die entsprechenden Veränderungen unterrichten. Hinzu kommt, dass in Fällen, in denen keine gesonderte Steuerakte geführt wird (sog. aktenlose Fälle), die „Anlage U“ bei den aktuellen Veranlagungsarbeiten häufig nicht in den aktuell zu bearbeitenden Unterlagen vorliegt, sondern sich vielmehr in den bereits abgelegten Steuererklärungen vorheriger Jahre befindet. Dadurch ist nicht ohne weiteres erkennbar, ob und in welcher Höhe der Empfänger seine Zustimmung zum Abzug der Unterhaltsleistungen erteilt hat. Der Bearbeiter kann nur mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand Abweichungen erkennen, die Anlass zur Fertigung von Kontrollmitteilungen gewesen wären.

Insgesamt wurden im Rahmen der Querschnittsprüfung in 28,2 v. H. der geprüften Fälle Fehler bei der Bearbeitung von Unterhaltsleistungen festgestellt. Gründe waren dafür beispielsweise das Nichtanfertigen von Kontrollmitteilungen oder aber die unterlassene Unterrichtung der zuständigen Finanzämter untereinander über die „Anlage U“.

Auch Vermögensübergabeverträge sind regelmäßig auf einen längeren Zeitraum angelegt. Daher ist zunächst bei der erstmaligen Gewährung des Sonderausgabenabzugs beim Vermögensübernehmer eine Kontrollmitteilung zu fertigen, was in den geprüften Steuerfällen nicht durchgängig erfolgt ist. Zudem haben die Bearbeiter sowohl bei Änderungen hinsichtlich der Höhe der beantragten Versorgungsleistungen als auch bei maschinell ergangenen Risikohinweisen keine erneuten Kontrollmitteilungen für das Finanzamt des Empfängers der Leistungen gefertigt. Häufig war die hierzu erforderliche erneute Überprüfung des Sachverhalts auch nicht ohne weitere Schwierigkeiten möglich, weil sich die Übergabeverträge nicht in den aktuellen Steuerakten befanden.

Die Bearbeiter haben stattdessen die ursprüngliche im Zusammenhag mit der Vermögensübergabe getroffene Entscheidung des Finanzamtes über die Einordnung der wiederkehrenden Bezüge als Versorgungsleistung ohne weitere Prüfung übernommen und sich lediglich auf einen Vorjahresabgleich hinsichtlich der Höhe be-

schränkt. Dadurch werden Fehler, die dem Finanzamt bei der erstmaligen Berücksichtigung der Sachverhalte unterlaufen sind, über Jahre übernommen.

Insgesamt hat sich bei den im Rahmen der Querschnittsprüfung geprüften Fällen mit Versorgungsleistungen eine Fehlerquote von 53,9 v. H. ergeben, in denen letztlich die Fertigung von Kontrollmitteilungen unterlassen wurde. Dadurch konnten diese Beträge im Rahmen der Besteuerung der Leistungen beim Empfänger nicht angesetzt werden.

Der Landesrechnungshof hält die regelmäßige Unterrichtung der Finanzämter mittels Kontrollmitteilungen in diesen Fällen auch vor dem Hintergrund der Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Renteneinkünften durch das Alterseinkünftegesetz⁵⁰ seit dem Jahr 2005 für unerlässlich. Durch die stärkere Berücksichtigung der Renten als steuerpflichtige Einkünfte führen nunmehr bereits geringere zusätzliche Einnahmen dazu, dass der steuerfreie Grundfreibetrag überschritten werden kann und sich steuerliche Auswirkungen durch die nicht ordnungsgemäße Berücksichtigung der Versorgungsleistungen beim Empfänger ergeben können. Aus dem gleichen Grund kommt auch der Unterrichtung der Finanzämter untereinander über Änderungen bei der Höhe der Versorgungsleistungen eine gesteigerte Bedeutung zu, weil auch hier bereits geringere Betragserhöhungen steuerlich relevant sein können.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzverwaltung aufgefordert, bei Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten sowie bei Versorgungsleistungen im Zusammenhang mit Vermögensübertragungen im Rahmen der vorweggenommenen Erbfolge den Informationsaustausch zu verbessern und sich in regelmäßigen Abständen über die angesetzten Beträge zu unterrichten. Nur so kann die Einhaltung des gesetzlich verankerten Korrespondenzprinzips bei Unterhalts- und Versorgungsleistungen kontinuierlich sichergestellt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

⁵⁰ Alterseinkünftegesetz vom 5. Juli 2004, BStBl. I, 554

Einzelplan	06	- Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
Kapitel	0606	- Burg Giebichenstein, Hochschule für Kunst und Design Halle
	0615	- Hochschule Magdeburg-Stendal (FH)
	0616	- Hochschule Anhalt (FH), Hochschule für angewandte Wissenschaften
	0618	- Fachhochschule Merseburg

9 Mängel bei der Umsetzung der Zielvereinbarungen zwischen dem Kultusministerium und den Hochschulen bezüglich der erzielten Einspareffekte und der Berichtspflichten

Das Kultusministerium und die Hochschulen kontrollieren nicht die mit dem Abschluss ihrer Zielvereinbarungen beabsichtigten Einspareffekte aus Strukturmaßnahmen. Damit nehmen sie die notwendigen Erfolgskontrollen zu den vereinbarten Einsparzielen nicht vor und können keine fundierten Aussagen über die finanziellen Folgen aus den Hochschulstrukturmaßnahmen treffen.

Die mit den Zielvereinbarungen verbundenen Berichtspflichten, die im Rahmen des neuen Steuerungsinstruments den Informationsbedarf gegenüber Landtag und Landesregierung erfüllen müssen und die zur Legitimation von Globalhaushalten beitragen, werden von beiden Vertragspartnern nicht im erforderlichen Maße wahrgenommen.

1 Vorbemerkung

Auf Grundlage des § 57 Abs. 1 Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG LSA) schloss das Kultusministerium mit den beiden Universitäten, den vier Hochschulen und der Hochschule für Kunst und Design des Landes Sachsen-Anhalt im Februar/März 2003 Zielvereinbarungen ab, die Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen regeln und differenzierte Bewirtschaftungsregelungen enthalten. Die im Jahre 2003 unterzeichneten Vereinbarungen galten bis 31. Dezember 2005, danach

schlossen die Vertragspartner neue Zielvereinbarungen mit einer Laufzeit bis 31. Dezember 2010 ab.

Im Juli 2004 trafen die Hochschulen und das Kultusministerium zu den damals geltenden Zielvereinbarungen jeweils Ergänzungsvereinbarungen, die insbesondere die strukturellen Maßnahmen der Hochschulen umfassen und die in der Zielvereinbarungsphase 2006 bis 2010 weiterhin Gültigkeit haben.

Gemäß § 114 Abs. 3 Satz 4 HSG LSA bewirtschaften die Hochschulen die Haushaltsmittel auf der Grundlage von § 17a LHO. § 17a Abs. 1 Satz 3 LHO legt fest, dass Voraussetzung für eine dezentrale Ressourcenverantwortung das Vorhandensein geeigneter Informations- und Steuerungsinstrumente ist, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.⁵¹ Die neuen Instrumente zur Information und Steuerung der Mittelverwendung sollen gewährleisten, dass der Landtag im Rahmen seines Budgetrechts Entscheidungen treffen und deren Einhaltung kontrollieren kann.

Die im Land Sachsen-Anhalt zwischen den Hochschulen/Universitäten und dem Kultusministerium abgeschlossenen Zielvereinbarungen gehören zu diesen neuen Steuerungsinstrumenten und sind eine Form des Kontraktmanagements. Ziel von Kontraktmanagement ist es, auf der einen Seite die Verantwortung dezentraler Einheiten zu stärken und auf der anderen Seite zentrale bzw. übergeordnete Steuerung sicherzustellen, d. h. eine Balance zwischen dezentraler Verantwortung und zentraler Steuerung herzustellen.⁵²

Der Landesrechnungshof hat in drei Fachhochschulen (Anhalt, Magdeburg-Stendal, Merseburg) und in der Burg Giebichenstein, Hochschule für Kunst und Design Halle, die Umsetzung der mit dem Kultusministerium geschlossenen Zielvereinbarungen überprüft und dabei folgende Feststellungen getroffen:

2 Einsparziele aus der Hochschulstrukturreform

Angesichts der Haushaltssituation des Landes wurde die politische Entscheidung getroffen, ab dem Haushaltsjahr 2006 eine Absenkung des Gesamtbudgets der Hochschulen im Einzelplan 06 um 10 v. H. auf der Basis der Budgets des Haushaltsjahres 2003 zu verwirklichen.

⁵¹ siehe auch Regelungen in den jeweiligen Haushaltsführungserlassen: 2003, 2004: Abschnitt IX. Punkt 2, 2005 - 2007: Abschnitt X. Punkt 2

⁵² KGSt-Bericht Nr. 4/1998

Die Landesregierung verband mit dem Abschluss der Zielvereinbarungen für die Jahre 2003 bis 2005 und der Zuweisung von Globalhaushalten die Erwartung, dass in dieser Zeit die Hochschulen die Voraussetzungen schaffen, durch die vereinbarten strukturellen Veränderungen in der Hochschullandschaft insgesamt 28,8 Mio. €, d. h. 10 v. H. des Gesamtbudgets der Hochschulen im Einzelplan 06 dauerhaft ab 2006 einzusparen.⁵³ Entsprechende Formulierungen traf der Haushaltsgesetzgeber im Vorwort zum Einzelplan 06 des Haushaltsplanes 2003.

Gemäß Beschluss des Landtages vom 11. Dezember 2003⁵⁴ konnten und können sich die Hochschulen die finanzielle Entlastung von insgesamt rund 8,4 Mio. € jährlich aus der Umsetzung des Tarifvertrages LSA sowie der Änderung der Zahlung von Urlaubsgeld und Sonderzuwendung für Beamte bis einschließlich 2009 als Einsparung anrechnen.

In Umsetzung dieses Beschlusses wird die ursprüngliche Absicht der Landesregierung – Budgetkürzungen ab 2006 durch Einsparungen aus Strukturmaßnahmen zu erbringen – geändert. Wegen der beschlossenen Anrechnung brauchte das gesamte Hochschulbudget in den Jahren 2006 und 2007 nicht um 10 v. H. (= 28,8 Mio. €), sondern nur um 7,12 v. H. (= 20,5 Mio. €) im Vergleich zu 2003 gekürzt werden. Erst ab 2008 wird das gesamte Hochschulbudget um 10 v. H. gekürzt und erst nach Auslaufen des Tarifvertrages ab dem Jahr 2010 sollen die Budgetkürzungen von 28,8 Mio. € allein aus Strukturmaßnahmen erwirtschaftet werden.

Ausgehend von der im Jahr 2003 im Vorwort zum Einzelplan 06 des Haushaltsplanes 2003 festgeschriebenen Erwartung der Landesregierung und unter Beachtung des o. g. Landtagsbeschlusses vom 11. Dezember 2003 sollte ab dem Haushaltsjahr 2006 das um die Einsparauflage gekürzte Hochschulbudget aus Tarifeinsparungen und Strukturmaßnahmen erwirtschaftet werden. Die dem Landesrechnungshof zugänglichen Dokumente, Unterlagen, Festlegungen und Äußerungen der Landesregierung, des Kultusministeriums und der Hochschulen bestätigen diese ursprüngliche Zielsetzung.

⁵³ Bericht des Kultusministeriums an den Ausschuss für Bildung und Wissenschaft und den Ausschuss für Finanzen des Landtages zur „Weiterentwicklung der Budgetierung an den Hochschulen in Sachsen-Anhalt“ vom 6. Dezember 2002, S. 2

⁵⁴ LT-Drs. 4/31/1255 B

Dazu zählen u. a.:

- die Festlegungen des Haushaltsgesetzgebers im Vorwort zum Einzelplan 06 des Haushaltsplanes 2003:

„In den Zielvereinbarungen ist verankert, dass das neue Hochschulkonzept des Landes Sachsen-Anhalt eine Absenkung des Gesamtbudgets der Hochschulen ab 2006 um etwa 10 v. H. ermöglichen soll“.

- der Hochschulstrukturplan 2004, der die Grundlage für die mit den Hochschulen abgeschlossenen Ergänzungsvereinbarungen im Jahre 2004 bildet und der folgende Übersicht über die „Strukturierung und Einsparung“ enthält:

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ges.	MLU HWB	OvG	HKD	HAh	HHz	HMd	HMe
	Mio. €							
Einsparvorgabe des Landes (v. H.-Anteil auf Höhe des Ansatzes 2003)	28,8	14,7 (12 v. H.)	7,6 (10,1 v. H.)	0,9 (7,5 v. H.)	2,2 (7,6 v. H.)	0,4 (3,3 v. H.)	1,7 (7,7 v. H.)	1,3 (8,1 v. H.)
davon Tarifvertrag-Entlastung	8,45	3,95	2,3	0,3	0,7	0,3	0,5	0,4
davon Strukturmaßnahmen*	20,35	10,75	5,3	0,6	1,5	0,1	1,2	0,9
2006/2007**	11,8	6,7	2,9	0,3	0,8	-0,2	0,6	0,5

* Einsparungen der Hochschulen aus Strukturmaßnahmen für die Jahre 2008/2009 bei Berücksichtigung der Anrechnungsbeträge aus Tarifvertrag gemäß LT-Beschluss vom 11. Dezember 2003

** Einsparungen der Hochschulen aus Strukturmaßnahmen für die Jahre 2006/2007 bei Berücksichtigung der doppelten Anrechnungsbeträge aus Tarifvertrag gemäß LT-Beschluss vom 11. Dezember 2003

- die von den Hochschulen im Juni 2004 erstellten Zeit- und Maßnahmepläne, die zeitliche Angaben zur Höhe der Einsparungen und der entsprechenden Maßnahmen (Tarif/Strukturierung/sonstige Maßnahmen) enthielten. Die hierin durch die Hochschulen abgebildeten Einsparziele entsprechen grundsätzlich den Angaben der vorangestellten Übersicht „Strukturierung und Einsparung“ im Hochschulstrukturplan 2004. Die im Juli 2004 geschlossenen Ergänzungsvereinbarungen enthalten in Abschnitt B, Punkt 5, folgende Festlegung:

„Die Vertragspartner gehen davon aus, dass bis zum 1. Januar 2006 der Einsparbetrag in der vorgegebenen Höhe (siehe Zeit- und Maßnahmeplan) erbracht wird“.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass bisher weder die Hochschulen noch das Kultusministerium die tatsächliche Erfüllung der Einsparvorgaben ermittelt haben. Es besteht damit die potenzielle Gefahr, dass die Zielstellung, die Einsparung vorrangig aus Strukturmaßnahmen (z. B. Veränderung von Studiengängen) zu erbringen, nicht erreicht wird. Soweit die Hochschulen die Einsparung auf andere Art, wie beispielsweise aus Mitteln für Investitionen erbringen, hält der Landesrechnungshof eine Folgenbetrachtung für notwendig.

In der Stellungnahme vom 28. Februar 2008 führte das Kultusministerium aus, dass die Landesregierung nicht die Erwartung formuliert habe, allein und ausschließlich aus Strukturmaßnahmen die Einsparung in Höhe von 28,8 Mio. € zu erbringen. Mit dem Landtagsbeschluss vom 11. Dezember 2003 sei über die Anrechnung der Einsparungen aus dem Tarifvertrag der Zeithorizont bis zum Jahr 2008 gestreckt worden. Ergänzend legte das Kultusministerium in der Stellungnahme vom 18. Juni 2008 dar, dass sowohl die etatmäßigen als auch die stellenbezogenen Einsparungen aus den Hochschulstrukturmaßnahmen hochschulkonkret benannt und über die jährlich beschlossenen Budgets durch den Landtag beschlossen worden seien. Sowohl planerisch als auch vollzugsseitig sei in Form einer Übersicht jahres- und hochschulbezogen gesteuert worden. Weiterhin hätten sich die Hochschulen zu einem Stellenabbau von 1.074 Stellen aufgrund von Strukturmaßnahmen verpflichtet. Dieser Abbau sei noch im Umfang von 445 Stellen zu vollziehen.

Soweit das Kultusministerium auf Grundlage des Landtagsbeschlusses vom 11. Dezember 2003 die Einsparung aus dem Tarifvertrag Land Sachsen-Anhalt als erwirtschaftet ansieht, ist dies für den Landesrechnungshof nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Einsparungen zeitweilig, aber nicht dauerhaft sind.

Aus den Ausführungen des Kultusministeriums vom 18. Juni 2008 ergibt sich, dass das Ministerium die Einhaltung des im Haushaltsplan abgesenkten Budgets überwacht hat. Der Landesrechnungshof konnte jedoch weder bei den Hochschulen noch beim Kultusministerium feststellen, dass die tatsächliche Erwirtschaftung der Einsparungen durch konkrete Strukturmaßnahmen und der damit verbundenen Auswirkungen für die Hochschulen betrachtet wurde.

Unter Berücksichtigung der Ausgangssituation und der Zielsetzung des Landes, mit der Hochschulstrukturreform nicht nur einen Betrag zur Haushaltskonsolidierung in Höhe von 10 v. H. des Hochschulbudgets zu leisten, sondern auch hochschulspezifische Profile und Schwerpunkte herauszubilden, sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes klare Informationen zur Zielerreichung notwendig. Dadurch kann das Kultusministerium gegenüber der Landesregierung und dem Landtag fundierte Aussagen über die finanziellen Folgen aus den Hochschulstrukturmaßnahmen treffen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind diese Daten auch die notwendige Grundlage, um den Prozess ergebnis- und erfolgsbezogen zu steuern sowie Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen.

3 Berichterstattung

Die Einführung der Globalhaushalte für die Hochschulen und der Abschluss von Zielvereinbarungen als neue Steuerungsinstrumente führen zur Dezentralisierung der Finanz- bzw. Verantwortungsautonomie. Beides kann zu einem Informationsverlust aufseiten des Kultusministeriums, der Landesregierung und des Landtages führen. Nach § 17a Abs. 1 Satz 3 LHO sind daher geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente Voraussetzung für die Übertragung der dezentralen Ressourcenverantwortung. Dies wird auch jährlich in den Haushaltsführungserlassen festgelegt. Nach § 57 Abs. 2 Satz 2 HSG LSA vom 5. Mai 2004 berichten die Hochschulen dem Ministerium und dem Landtag über die Zielerreichung und die Mittelverwendung. Die Regelung in § 57 Abs. 2 Satz 3 HSG bestimmt, dass Art und Umfang der Berichterstattung Gegenstand der Zielvereinbarungen sind.

Nach den Zielvereinbarungen für die Jahre 2003 bis 2005 stellt das Berichtswesen einen der Kernpunkte des Controllings dar, das dem Bedarf an Informations- und Rechenschaftslegung des Kultusministeriums, der Landesregierung und des Parlaments Rechnung trägt. Das Berichtswesen hat demnach die für eine Steuerung und Rechenschaftslegung erforderlichen Informationen bereitzustellen. Nur so kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes gewährleistet werden, dass der mit den Globalhaushalten ansonsten entstehende Transparenzverlust hinsichtlich der ziel- und zweckgerichteten Verwendung der Mittel sowie der Zielerreichung ausgeglichen und damit insbesondere dem parlamentarischen Budgetrecht entsprochen wird.

Die Hochschulen haben im Rahmen der Zielvereinbarungen jährlich einen Umsetzungsbericht (entspricht ab 2006 Jahresbericht des Präsidiums/Rektorates⁵⁵) zum Entwicklungsstand der hier geregelten Angelegenheiten und zum Stand der Kosten- und Leistungsrechnung zu erstellen und quartalsweise einen Finanzbericht abzugeben.⁵⁶

Aus der besonderen Bedeutung des Berichtswesens im neuen Steuerungsmodell ergibt sich auch für das Kultusministeriums ein wesentlicher neuer Aufgabenschwerpunkt: Es hat insbesondere gegenüber dem Parlament über den Stand der Zielerreichung und den sachgerechten Mitteleinsatz zu berichten.

3.1 Bericht zur Erbringung der Einsparauflage

Bis zum Oktober 2007 hatte keine Hochschule darüber berichtet, ob bzw. in welcher Höhe sie die unter Punkt 2 dargestellten Einsparziele aus der Hochschulstrukturreform erreicht hat. Die Zielvereinbarungen enthalten dahingehend keine ausdrückliche Berichtspflicht, obwohl – wie unter Punkt 2 ausgeführt – die Budgetkürzungen neben der Anrechnung von Einsparungen aus dem Tarifvertrag aus Strukturmaßnahmen erwirtschaftet werden sollen.

In allen dem Landesrechnungshof vorliegenden Berichten der Hochschulen zur Umsetzung der Zielvereinbarungen 2003 bis 2005 an das Kultusministerium beschreiben die Hochschulen den Stand der Umstrukturierung, ohne Aussagen über die finanziellen Auswirkungen bzw. über die in Aussicht gestellten Einsparungen zu treffen. Ob die Hochschulen ihre Einsparungen in der Form erbringen, wie sie es mit ihren Zeit- und Maßnahmeplänen im Juni 2004 geplant hatten, belegten die Hochschulen bisher nicht. Das Kultusministerium hat sich dazu ebenfalls nicht berichten lassen.

Die Hochschule Magdeburg-Stendal ermittelte aufgrund der Prüfung durch den Landesrechnungshof, dass mit der Verlagerung des Studienganges Chemie/Pharmatechnik ab 2010 ca. 1,2 Mio. € eingespart werden könnten. Andere Strukturveränderungen in der Hochschule, wie z. B. interne Verschiebungen von Ressourcen zwischen den Fachbereichen oder Ressourcenverlagerungen zwischen den Hochschulen Magdeburg-Stendal und Anhalt (Architektur und Bauwesen) sind in ihrer finanziellen Auswirkung nach Aussage der Hochschulen nicht darstellbar. Die anderen geprüften Hochschulen legten dem Landesrechnungshof keine maßnahmenbezogenen Berechnungen zu den erwirtschafteten Einsparungen vor.

⁵⁵ Zielvereinbarungen 2006 - 2010, Abschnitt C: Transparenz und Information

⁵⁶ Zielvereinbarungen 2003 - 2005, Abschnitt 7: Transparenz und Information

In der Stellungnahme vom 28. Februar 2008 vertrat das Kultusministerium die Auffassung, dass mit dem Haushaltsplanentwurf 2008 die von der Landesregierung 2003 beabsichtigten Einsparungen durch entsprechende Budgetabsenkungen vollständig erbracht worden seien. Das Kultusministerium geht somit davon aus, dass mit der Einarbeitung der Budgetkürzung in den Haushaltsplan die Einsparung dauerhaft erbracht und eine Überprüfung bzw. Berichterstattung bezüglich der Hochschulmaßnahmen zu den Budgetabsenkungen nicht notwendig sei.

Zu dem Verzicht auf die Vorlage von Berichten aus dem Jahr 2004 wies das Kultusministerium in seiner Stellungnahme vom 18. Juni 2008 darauf hin, dass die Hochschulen eine Reihe von Strukturmaßnahmen umzusetzen hatten und sich dabei in einem ständigen Informationsaustausch mit dem Kultusministerium befanden. Sachlich neue Erkenntnisse seien aus den Berichten nicht zu erwarten gewesen. Aus Verhältnismäßigkeitsabwägungen habe daher das Kultusministerium auf die Vorlage von Berichten verzichtet.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass zu den vereinbarten Einsparzielen aus Strukturmaßnahmen keine Berichterstattung und in der Folge keine Erfolgskontrolle der Hochschulen erfolgt ist.

Der Landesrechnungshof hält eine Erfolgskontrolle aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO für unbedingt erforderlich. Zudem ergibt sich deren Notwendigkeit aus dem Wesen des Kontraktmanagements, das die Landesregierung zur Umsetzung und zur Steuerung der Hochschulstrukturreform in Form von "Zielvereinbarungen" gewählt hat.

3.2 Umsetzungsberichte

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfung festgestellt, dass das Kultusministerium die jährlichen Umsetzungsberichte der Hochschulen nicht auswertete; jedenfalls nicht in schriftlicher Form. In den Jahren von 2003 bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Juni 2007 erstellte das Kultusministerium nur einen zusammengefassten schriftlichen Bericht und leitete diesen an die Landesregierung und an den Landtag weiter. Es handelte sich dabei um einen Sachstandsbericht vom 15. Mai 2005. Dazu hatten die Hochschulen nach Vorgaben des Kultusministeriums ausschließlich über den Stand zur Umsetzung hochschulspezifischer Strukturmaßnahmen, über den Sachstand der dazugehörigen Ordnungen und Satzungen sowie über die Personal- und Stellenentwicklung zu berichten.

Das Kultusministerium fasste die Ergebnisse aus den Berichten der Hochschulen im genannten Sachstandsbericht zusammen und beantragte damit in der Kabinettsitzung am 21. Juni 2005 die Freigabe der sog. „Plus x“-Mittel. Andere die Zielvereinbarungen betreffenden Themen, wie z. B. „Lehre und Studium“, „Qualitätssicherung“, „Infrastruktur und Management“, „Hochschule, Wirtschaft und regionale Verantwortung“ usw., waren nicht Gegenstand der damaligen Berichterstattung gegenüber der Landesregierung und dem Parlament.

Die nachfolgenden Berichterstattungen des Kultusministeriums über die Umsetzung der Zielvereinbarungen gegenüber dem Landtagsausschuss für Bildung, Wissenschaft und Kultur erfolgten in mündlicher Form zu vom Kultusministerium ausgewählten Problemkreisen. Eine umfassende Berichterstattung bzw. Kenntnissgabe der Umsetzungsberichte der Hochschulen durch das Kultusministerium an das Parlament fand nicht statt.

In bisherigen Gesprächen des Landesrechnungshofes mit dem Kultusministerium zur Prüfung und in der dazu ergangenen schriftlichen Stellungnahme bestätigte das Kultusministerium die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Nach Ausführungen des Kultusministeriums im Schreiben vom 28. Februar 2008 sollte sich der Sachstandsbericht vom 15. Mai 2005 nur auf wesentliche Schwerpunkte der Hochschulentwicklung konzentrieren, da diese zum damaligen Zeitpunkt im Vordergrund stand. Im Zuge der Initiative der Landesregierung zur Entbürokratisierung und Reduzierung des Berichtswesens habe das Kultusministerium keine zusammengefassten Berichte über die Umsetzungsberichte der Hochschulen erstellt.

Für eine Prozesssteuerung über Zielvereinbarungen, die gleichzeitig mit Globalbudgets verknüpft ist, reicht es nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht aus, wenn die Vertragspartner nur mündliche Informationen austauschen. Die Berichterstattung ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Kontraktmanagement. Das Berichtswesen hat im Wesentlichen zwei Funktionen: Unterstützung der Steuerung (Steuerung durch Ministerium, Parlament, Selbststeuerung) sowie Rechenschaftslegung gegenüber Staat und Öffentlichkeit. In Bezug auf die Rechenschaftslegung ist die Verpflichtung der Hochschule zu Information und Transparenz als Gegenleistung für Globalhaushalt und Planungssicherheit zu betrachten.

In der Stellungnahme vom 18. Juni 2008 teilte das Kultusministerium mit, dass die grundsätzlichen Hinweise des Landesrechnungshofes auf die Bedeutung von geeigneten Steuerungselementen bei der Bewirtschaftung von Globalhaushalten zutreffend seien. Im Rahmen der Folgezielvereinbarungen 2006 bis 2010 sei ein weiterentwickeltes Zielvereinbarungscontrolling vorgesehen und in Vorbereitung der Evaluation der Zielvereinbarung 2008 würden den Hochschulen weitere qualifizierte Standards vorgegeben.

Bei der Umsetzung der bisherigen Zielvereinbarungen hat das Kultusministerium dem Berichtswesen nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht die erforderliche Bedeutung eingeräumt. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das zwischen dem Kultusministerium und den Hochschulen abgestimmte Berichtswesen fortentwickelt wird.

4 Fazit

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird es für die zukünftige Bereitschaft zur Erfüllung der Zielvereinbarungen auf den Ebenen Hochschulen und Kultusministerium wesentlich sein, in welchem Umfang sich die beabsichtigten Einsparbeträge von insgesamt 28,8 Mio. € termingerecht und nachhaltig aus den Strukturmaßnahmen ergeben werden. Insbesondere auch im Zusammenhang mit den umfangreichen strukturellen Änderungen aufgrund des Hochschulstrukturplanes von 2004 hat das Kultusministerium die Pflicht, diesen Prozess zielorientiert und nachvollziehbar zu steuern und Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenzuwirken.

Mit den Zielvereinbarungen haben die Hochschulen durch den Haushaltsgesetzgeber in Form von Globalhaushalten mehrjährige Planungssicherheit erhalten. Daraus leitet sich eine umfassende und kontinuierliche Berichtspflicht der Hochschulen gegenüber dem Kultusministerium und dem Parlament ab. Diese Rechenschafts- und Berichtspflicht ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes sowohl durch die Hochschulen gemäß § 57 Abs. 2 Satz 2 HSG als auch durch das Kultusministerium gemäß § 57 Abs. 2 Satz 3 HSG wahrzunehmen.

Im Rahmen seiner Aufgaben bei der Hochschulplanung und Hochschulentwicklung auf Landesebene muss das Kultusministerium gegenüber dem Parlament, der Landesregierung und der Öffentlichkeit die Ziele und Pläne und deren Umsetzung transparent darstellen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass seine Anregungen und Hinweise bei der vorgesehenen Zwischenevaluation im Jahr 2008 im laufenden und künftigen Prozess der Steuerung der Hochschulen über Zielvereinbarungen ausreichend berücksichtigt werden.

Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	- Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	67	- GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
	69	- GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Kofinanzierung des EFRE III
Haushaltsjahre		- 2000 - 2006

10 Versäumnisse bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001

Bei der Prüfung der Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Kofinanzierung mit Strukturfondsmitteln des EFRE III (Strukturfondsperiode 2000 - 2006), Zuweisungen für Infrastrukturmaßnahmen, hat der Landesrechnungshof Versäumnisse bei der Durchführung der nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 vorgeschriebenen Vor-Ort-Kontrollen festgestellt. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit beauftragte die Investitionsbank erst im Jahre 2005 ausdrücklich, die Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, obwohl diese von der EU zwingend vorgeschrieben sind.

1 Rechtslage

Die vom Land Sachsen-Anhalt an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen geleisteten Zahlungen setzen sich aus Mitteln der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und Strukturfondsmitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung der Strukturfondsperiode 2000 bis 2006 (EFRE III) zusammen. Durch diese Kofinanzierung finden neben den Landesvorschriften auch die Vorschriften und Auflagen von Bund und EU Anwendung, wobei das Land als Verwalter der Mittel die Verantwortung für die entsprechende Umsetzung trägt.

Somit sind über § 44 LHO und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften sowie die durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit erlassenen Förderrichtlinien hinaus noch die folgenden Vorschriften anzuwenden:

- die auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) vom 6. Oktober 1969 von Bund und Ländern erarbeiteten jährlichen Rahmenpläne (RAP) zur Durchführung der GA-Förderung und
- die für die Förderperiode des EFRE III ergangenen Vorschriften der EU, insbesondere die allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds der VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 sowie die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen über die Zuschussfähigkeit von Ausgaben gemäß VO (EG) Nr. 1685/2000, geändert durch VO (EG) Nr. 448/2004 und über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme gemäß VO (EG) Nr. 438/2001 sowie
- das gemeinschaftliche Förderkonzept (GFK) und
- das Operationelle Programm Sachsen-Anhalt (OP).

In den Durchführungsbestimmungen zur VO (EG) Nr. 1260/1999 über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei von den Mitgliedstaaten verwalteten Strukturfondsinterventionen, der VO (EG) Nr. 438/2001, wird in Artikel 4 die Prüfung der Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter bzw. Dienstleistungen, die Prüfung der Richtigkeit der in Rechnung gestellten Ausgaben, die Prüfung der Einhaltung der Förder Voraussetzungen und der Zuschussfähigkeit der Ausgaben sowie die Prüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge gefordert und festgelegt, dass über die Prüfung einzelner Operationen Vor-Ort Aufzeichnungen zu erstellen sind.

Diese Artikel-4-Kontrollen (sog. First-Level-Control) sind Bestandteil des Zuwendungsverfahrens und setzen sich aus Antragsprüfung, Mittelabrufprüfung, projektbegleitender Vor-Ort-Kontrolle sowie Verwendungsnachweisprüfung zusammen und obliegen dem Richtlinieninhaber oder einer von ihm beauftragten Stelle.

2 Inhalt der Vor-Ort-Kontrollen

Gegenstand der Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 ist die Überprüfung der Übereinstimmung der Angaben zum Zuwendungsempfänger, zum Zahlungseingang, zur Ausübung einer förderfähigen Tätigkeit, zur Einhaltung der

Förderkriterien und Nebenbestimmungen einschließlich der Vergabebestimmungen und zu Informations- und Publizitätsmaßnahmen laut Aktenlage mit den beim Zuwendungsempfänger vorgefundenen tatsächlichen Gegebenheiten. Neben der Inaugenscheinnahme des jeweiligen geförderten Vorhabens finden Kontrollen hinsichtlich des Buchführungssystems und der Inventarisierung sowie Belegprüfungen bezüglich der Identität der Originalbelege mit den vorgelegten Kopien statt.

Der Systematik des Artikels 4 VO (EG) Nr. 438/2001 folgend, müssten die richtlinienverantwortlichen Stellen bei allen durch sie verantworteten Projekten der Förderperiode 2000 bis 2006 Vor-Ort-Kontrollen durchführen. Mit Erlass vom 20. August 2004 regelte die Verwaltungsbehörde für EU-Strukturfonds im Land Sachsen-Anhalt, dass die zuständigen richtlinienverantwortlichen Stellen von der Vorschrift zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei sämtlichen Projekten in Folge des Ergebnisses einer Risikoanalyse abweichen können (folglich auf Kontrollen bei Projekten mit zu vernachlässigendem Risiko verzichten können), wobei die Vor-Ort-Kontrolle einer angemessenen Anzahl von Projekten in jedem Falle sicherzustellen ist.

3 Prüfungsfeststellung des Landesrechnungshofes

Im Jahr 2006 hat der Landesrechnungshof 22 von insgesamt 294 Förderfällen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass in keinem der geprüften Vorhaben Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 durchgeführt worden waren und in nur einem dieser geprüften Projekte eine Risikoanalyse aktenkundig war.

Die vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit im Rahmen der Geschäftsbesorgung mit der Durchführung der Zuwendungsverfahren von der Antragsprüfung bis zur Verwendungsnachweisprüfung beauftragte Investitionsbank hat am 16. Mai 2006 dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass bis zu diesem Tage im Rahmen der geförderten Maßnahmen (2.11.1 Infra Gewerblich, 2.12.1 Infra Tourismus und Aktion 1.31.1 Berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung) keine Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 durch die Investitionsbank durchgeführt worden seien. Zurzeit würde damit begonnen, Vor-Ort-Kontrollen in ausgewählten, noch laufenden Projekten durchzuführen.

Damit hat die Investitionsbank nicht alle nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 vorgeschriebenen Verfahren durchgeführt. Sie hat zwar die Antragsprüfungen, die Überwachung der Mittelabrufe und die Verwendungsnachweisprüfungen bei den geförderten Projekten durchgeführt bzw. vorgesehen, jedoch bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof im Jahr 2006 keines der geförderten Projekte einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen.

Bereits mit Schreiben vom 30. Mai 2003 hatte die Zahlstelle die richtlinienverantwortlichen Stellen auf die zwingende Notwendigkeit der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 hingewiesen. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit benötigte 30 Monate, um Vorgaben für eine Vor-Ort-Kontrolle nach Artikel 4 zu erarbeiten und hat erst mit Schreiben vom 21. November 2005 die Investitionsbank mit der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen beauftragt. Vor-Ort-Kontrollen hat die Investitionsbank jedoch erst ab Mai 2006 vorgenommen.

Die Investitionsbank nannte als Grund für die späte Aufnahme der projektbegleitenden Vor-Ort-Kontrollen seit in Kraft treten der VO (EG) Nr. 438/2001 im März 2001 die fehlende Beauftragung durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit bzw. eine unterschiedliche Auslegung über den Umfang des ursprünglich abgeschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrages.

Zu der Feststellung der bis Mai 2006 fehlenden Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 kommt hinzu, dass die Behebung des Verfahrensmangels einen unangemessen langen Zeitraum in Anspruch nahm. Im Übrigen hatte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC als unabhängige Stelle bereits in den Jahren 2003 und 2004 die unzulängliche Durchführung dieser Kontrollen festgestellt.

Nachvollziehbare Gründe, weshalb das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit die Investitionsbank erst mit Schreiben vom 21. November 2005 ausdrücklich beauftragte, den Mangel zu beheben und auch die nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 vorgeschriebenen Vor-Ort-Kontrollen bei Zuwendungsempfängern durchzuführen, hat die Verwaltung bisher nicht aufgezeigt.

4 Fazit

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit die Investitionsbank mit der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 erst mit Schreiben vom 21. November 2005 beauftragte. Des Weiteren ist nicht nachvollziehbar, dass erst ab Mai 2006 entsprechende Kontrollen durchgeführt worden sind. Dies gilt umso mehr, als spätestens seit dem Schreiben der Zahlstelle vom 30. Mai 2003 an die richtlinienverantwortlichen Stellen zweifelsfrei bekannt war, dass Artikel 4 der VO (EG) Nr. 438/2001 dahingehend auszulegen ist, dass eine angemessene Anzahl von Vor-Ort-Kontrollen zwingend durchzuführen ist.

Der Zeitrahmen vom 30. Mai 2003 bis zum Beginn der Artikel-4-Vor-Ort-Kontrollen im Mai 2006 ist unangemessen groß. Angesichts der im Auftrag enthaltenen Begrenzung der Kontrollen auf die noch laufenden Projekte (Ausschluss der bereits abgeschlossenen Projekte) wäre eine schnellere Reaktion geboten gewesen.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass die Fachressorts als Richtlinieninhaber umgehend und konsequent für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 sorgen und die Umsetzung kontrollieren, um für die zu Ende gehende Strukturfondsperiode zu vermeiden, dass die EU einen Systemfehler konstatiert.

Gleichzeitig weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass derartige Vor-Ort-Kontrollen auch für die Strukturfondsperiode ab 2007 gemäß Artikel 13 der VO (EG) Nr. 1828/2006 verlangt werden und weitere Anforderungen, z. B. die Festlegung von Mindeststandards beim Einsatz von Stichprobenverfahren, zu berücksichtigen und rechtzeitig umzusetzen sind.

Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, bei Unregelmäßigkeiten tätig zu werden und ggf. Finanzkorrekturen vorzunehmen. Stellt die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat dieser Verpflichtung nicht nachgekommen ist oder dass bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen beträchtliche Mängel vorliegen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen könnten, fordert die Kommission den Mitgliedstaat auf, sich zu äußern und ggf. alle erforderlichen Korrekturen vorzunehmen. Kommt keine Einigung zwischen Mitgliedstaat und Kommission zustande, setzt die Kommission den Betrag einer Korrektur fest und fordert ggf. zu Unrecht gezahlte Beträge zuzüglich Verzugszinsen zurück.

In dem hier beschriebenen Fall hatte die Kommission nach Kenntnisnahme der Mängel Handlungsempfehlungen ausgesprochen, die die EU-Verwaltungsbehörde in Sachsen-Anhalt unverzüglich aufgegriffen und umgesetzt hat. Eine abschließende Beurteilung der Versäumnisse bei der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 durch die Kommission steht indes noch aus.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat in seiner Stellungnahme vom Juni 2008 angemerkt, dass erhebliche Anstrengungen zur Forcierung der Vor-Ort-Kontrollen im Bereich der GA unternommen wurden.

Einzelpläne	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1303	- Strukturfondsförderung des EFRE
	1304	- Strukturfondsförderung des ESF
Haushaltsjahre		- 2000 - 2006 Strukturfondsförderung des EFRE III und des ESF III

11 Fehlende Abstimmung der Finanzkontrollstellen EFRE/ESF

Bei der Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Bewirtschaftung von EU-Fördermitteln in der Strukturfondsperiode 2000 bis 2006 in Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass es Defizite in der Zusammenarbeit der mit der Durchführung von Kontrollen entsprechend Artikel 10 der VO (EG) Nr. 438/2001 beauftragten Finanzkontrollstellen gibt. Die Vorgehensweise der Finanzkontrollstellen bei gleichartigen Tätigkeiten ist völlig unterschiedlich. Weiterhin ist es beim ESF bis Februar 2004 zu Arbeitsrückständen gekommen.

Gemäß Artikel 38 der VO (EG) Nr. 1260/1999 tragen die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Durchführung der Finanzkontrolle bei Strukturfondsinterventionen (z. B. bei Fördermaßnahmen im Rahmen der Durchführung eines operationellen Programms). Sie haben in diesem Zusammenhang geeignete Maßnahmen bei der Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu treffen, um eine effiziente und ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen.

Nach Artikel 10 VO (EG) Nr. 438/2001 sorgen die Mitgliedstaaten für die Durchführung von Kontrollen. Die für die Durchführung dieser Kontrollen in Sachsen-Anhalt eingerichteten Finanzkontrollstellen haben hauptsächlich folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- a) die Kontrolle der Systeme, die die EU-Verwaltungsbehörde zur Umsetzung der Strukturfonds eingerichtet hat (Systemprüfungen) [Artikel 6 VO (EG) Nr. 438/2001] und

- b) die Durchführung von Stichprobenprüfungen, 5 v. H. Vor-Ort-Kontrollen der gesamten zuschussfähigen Ausgaben [Artikel 10 VO (EG) Nr. 438/2001].

Die Landeszahlstelle für den EFRE und den ESF im Ministerium der Finanzen bedient sich der Finanzkontrollstellen für den EFRE und für den ESF und definiert die Anforderungen an die Berichte der Finanzkontrollstellen hinsichtlich der Systemprüfungen, der Vor-Ort-Kontrollen, der Statistiken zur Bewertung der gesamten Prüftätigkeit sowie der Nachprüfungen (Follow-up).

Als Finanzkontrollstelle für den EFRE fungiert die ECCC (EFRE-Consult, Control & Clearing) als Stabsstelle in der Investitionsbank des Landes Sachsen-Anhalt.

Als Finanzkontrollstelle für den ESF ist die „Unabhängige Prüfgruppe für den ESF“ seit 2004 bei der für Arbeitsmarkt zuständigen Fachabteilung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Referat 55, angesiedelt.

Bei der Durchführung ihrer Prüfungshandlungen und der Formulierung der Prüfungsfeststellungen sind die Finanzkontrolleure nicht weisungsgebunden, weder in Bezug auf die Fachressorts noch in Bezug auf die EU-Verwaltungsbehörde Sachsen-Anhalt. Die angewendeten Methoden im Bereich der Finanzkontrolle unterliegen der Kontrolle der unabhängigen Stelle.

Bei seiner Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Bewirtschaftung von EU-Strukturfondsmitteln in Sachsen-Anhalt im Jahr 2006 hat der Landesrechnungshof – mit Blick auf die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes für die neue Förderperiode – bezüglich der Finanzkontrollstellen für den EFRE und für den ESF Folgendes festgestellt:

1. Unzureichende Abstimmungen der Finanzkontrollstellen untereinander,
2. Unterschiedliche Vorgehensweisen der Finanzkontrollstellen bei gleichartigen Tätigkeiten,
3. Der Prüfungsumfang der Finanzkontrollstelle für den ESF betrug bis Ende 2003 lediglich 2,54 v. H. der gesamten zuschussfähigen Ausgaben, obwohl die Mitgliedstaaten die 5 v. H. Vor-Ort-Kontrollen gleichmäßig über die Förderperiode verteilen sollen.

4. Die Unabhängige Prüfgruppe für den ESF hat die geforderten Risikoanalysen erstmalig im Jahr 2004 erarbeitet und konnte deren Ergebnisse somit erst bei der Stichprobenauswahl für den Prüfplan des Jahres 2005 berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof hat im Einzelnen festgestellt, dass eine Zusammenarbeit bzw. ein Erfahrungsaustausch zwischen den Finanzkontrollstellen bis zum Jahr 2006 nur in sehr geringem Umfang stattgefunden hatte. Dies hatte zur Folge, dass sich jede Finanzkontrollstelle die Verfahrensweise bei der Durchführung von Prüfungen, die Erstellung von Checklisten sowie die Durchführung von Risikoanalysen eigenständig erarbeiten musste. Ein Rückgriff auf bereits gewonnene Erkenntnisse der jeweils anderen Finanzkontrollstelle hat somit nicht stattgefunden. Ein Handbuch der EU-Kommission zur Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen der Strukturfonds lag ab November 2003 vor.

Des Weiteren hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die „Unabhängige Prüfgruppe für den ESF“ die in Artikel 10 der VO (EG) Nr. 438/2001 geforderten Risikoanalysen erstmalig im Jahr 2004 erstellt hat. Somit lagen bis einschließlich 2004 für die Maßnahmen des ESF-Strukturfonds keine dokumentierten Angaben zur Risikoidentifizierung und -bewertung vor.

Der Landesrechnungshof ist der Meinung, dass die von der „Unabhängigen Prüfgruppe für den ESF“ bis zum Jahr 2004 ausgewählten Stichproben durchaus Rückschlüsse auf ein risikoorientiertes Handeln zulassen. Für eine systematische Risikobetrachtung hatte diese Vorgehensweise nach Ansicht des Landesrechnungshofes jedoch nicht ausgereicht, da sie ohne Angaben zur Risikoidentifizierung und -bewertung erfolgte. Die EU-Verwaltungsbehörde bzw. die Zahlstelle hätte auf das Fehlen einer solchen Risikobetrachtung zeitnah reagieren müssen.

Ein Grund für die verspätete Erstellung einer Risikoanalyse sowie für den geringen Prüfungsumfang in Höhe von 2,54 v. H. der gesamten zuschussfähigen Ausgaben durch die Finanzkontrollstelle für den ESF bis Ende 2003 war nach deren Angaben, dass die Prüfgruppe bis zum Ende des Jahres 2003 nur aus zwei Mitarbeiterinnen bestand. Erst zum Februar 2004 sind dieser Prüfgruppe weitere zwei Mitarbeiterinnen zugeordnet worden. Somit sind erst ab diesem Zeitpunkt der notwendige Prü-

fungsumfang sichergestellt, bestehende Rückstände abgearbeitet und die Risikoanalysen erstellt und dokumentiert worden.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Juni 2008 bestätigte die Staatskanzlei, dass die von der Kommission über den gesamten Zeitraum des Operationellen Programms verlangte Prüfquote von 5 v. H. zum Ende des Operationellen Programms erreicht werden würde.

Der Landesrechnungshof hat dargelegt, dass angesichts der gleichartigen Aufgabenstellungen der Finanzkontrollstellen für den EFRE und für den ESF eine fonds-spezifische Aufteilung nicht notwendig ist. Durch eine Bündelung der Ressourcen könnten Synergien gehoben, Verfahren vereinheitlicht, Vertretungsregelungen vereinfacht sowie Hierarchien abgebaut werden.

Die Staatskanzlei führte in ihrer Stellungnahme vom 24. Juli 2007 auf die Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes aus, dass sie sich nicht für eine Zusammenlegung der Finanzkontrollstellen ausspreche, dass jedoch mit Beginn der neuen Förderperiode gemäß Artikel 59 Abs. 1 lit. c) in Verbindung mit Artikel 62 VO (EG) Nr. 1083/2006 für den EFRE und den ESF eine Prüfbehörde eingerichtet werde, die für die Organisation und Koordination der EU-Prüfstellen Verantwortung tragen wird. Die EU-Finanzkontrollstellen für die Bereiche EFRE und ESF werden in Zukunft unter einer gemeinsamen Leitung stehen und noch stärker aufeinander abgestimmt arbeiten. Es sei davon auszugehen, dass der bereits jetzt stattfindende Erfahrungsaustausch dadurch intensiviert und ein gemeinsamer Wissenspool aufgebaut werde und dass Abstimmungsprozesse in Zukunft signifikant verkürzt würden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Vereinheitlichung und die Realisierung von Synergieeffekten am ehesten über eine Zusammenlegung der Finanzkontrollstellen für den EFRE und den ESF erreicht werden könnten.

Einzelplan	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1306	- Strukturfondsförderung des EFRE IV 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord
	1307	- Strukturfondsförderung des EFRE IV 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Süd
	1308	- Strukturfondsförderung des ESF IV 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord
	1309	- Strukturfondsförderung des ESF IV 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Süd

12 Einrichtung einer EU-Prüfbehörde des EFRE und des ESF ohne vorherige Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zur Sicherstellung funktionierender Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Strukturfondsperiode 2007 - 2013 wäre die Beibehaltung (ggf. modifiziert entsprechend veränderter Anforderungen der EU) der in der Strukturfondsperiode 2000 - 2006 in Sachsen-Anhalt bereits etablierten und gut funktionierenden Systeme von Vorteil gewesen. Die Landesregierung hätte auf die Einrichtung einer zusätzlichen Prüfbehörde bei der OFD verzichten können.

Vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nicht durchgeführt wurden. Damit konnte keine Beurteilung darüber erfolgen, ob die Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben durch die OFD oder wie bisher die Beauftragung eines externen Dritten zu kalkulierbaren Kosten wirtschaftlicher ist.

Nach Artikel 59 Abs. 1 lit. c der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 benennt der Mitgliedstaat für jedes Operationelle Programm eine Prüfbehörde (audit authority), die von der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde funktionell unabhängig und mit der Prüfung des effektiven Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme betraut ist. Die Prüfbehörde hat zu gewährleisten, dass bei der Prüfung international

anerkannte Prüfstandards zur Anwendung kommen [Artikel 62 Absatz 2 VO (EG) Nr. 1083/2006].

Die EU-Kommission hatte in einem Schreiben vom 5. Januar 2007 an die EU-Verwaltungsbehörde Sachsen-Anhalt das in der Strukturfondsperiode 2000 - 2006 in Sachsen-Anhalt praktizierte System der Verwaltungs- und Kontrollsysteme als „gute Praxis“ bezeichnet. Dieses System besteht im Hinblick auf die Prüfung des effektiven Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einerseits aus **spezifischen Finanzkontrollstellen** (eingerrichtet bei der Investitionsbank und den betroffenen Ressorts) und andererseits aus einer **Unabhängigen Stelle**, deren Aufgaben durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen werden.

Die Landesregierung Sachsen-Anhalt beschloss am 22. Mai 2007, diese EU-Prüfbehörde für die Strukturfonds EFRE und ESF für die Strukturfondsperiode 2007 - 2013⁵⁷ in Abänderung der bisherigen Organisationsstruktur als zusätzliche Organisationseinheit bei der OFD einzurichten.

Nach Artikel 62 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1083/2006 hat die EU-Prüfbehörde u. a. die folgenden Aufgaben wahrzunehmen:

- a. Vorlage einer Prüfstrategie für die neue Förderperiode bei der Kommission binnen neun Monaten nach der Genehmigung der Operationellen Programme,
- b. Abgabe einer Stellungnahme über die Konformität der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Operationellen Programme EFRE und ESF,
- c. Gewährleistung, dass die so genannten Systemprüfungen durchgeführt werden,
- d. Sicherstellung, dass die Vorhaben anhand von geeigneten Stichproben geprüft werden,
- e. Anfertigung eines jährlichen Kontrollberichtes.

Zu Beginn der neuen Strukturfondsperiode 2007 - 2013 verfügte die neu eingerichtete EU-Prüfbehörde bei der OFD jedoch nicht über entsprechend ausgebildetes Personal für die von ihr wahrzunehmenden Aufgaben.

⁵⁷ vgl. Dienstanweisung für die EU-Prüfbehörde für den EFRE und den ESF, MBl. LSA 2008 S. 125 ff.

Die neu eingerichtete EU-Prüfbehörde in der OFD hatte bis zum Juni 2008 die oben beschriebene nach Artikel 62 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1083/2006 geforderte Prüfstrategie nicht erstellt und die Arbeiten zur Konformitätsprüfung nicht abgeschlossen. Umstrukturierungen im Zusammenhang mit der neu eingerichteten EU-Prüfbehörde waren deshalb unumgänglich.

Auch die EU-Kommission hat die für die neue Strukturfondsperiode 2007 - 2013 geplante Veränderung als „problematisch“ eingeschätzt und führte dafür folgende Gründe auf:

- *„Bei der Neuordnung der Aufgaben der Unabhängigen Stelle (zukünftig: ‚Prüfbehörde‘) und der Prüfdienste ist sicherzustellen, dass eine ausreichende Personalausstattung rechtzeitig vorhanden ist und das Personal für die Prüfungen von EFRE-kofinanzierten Aktionen geschult ist. Dies bezieht sich zunächst auf das Erfordernis, in Übereinstimmung mit international anerkannten Prüfungsstandards zu arbeiten und eine entsprechende Methodik und angemessene Verfahren (Prüfhandbuch, -leitlinien, Checklisten, Modellberichte, Qualitätskontrolle etc.) zu verwenden.*
- *Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Prüfer ausreichende Kenntnisse der einschlägigen Bestimmungen des EU- und des nationalen Rechts und der Programme haben. ...*
- *Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Prüfbehörde für den Zeitraum 2007 - 2013 höher sind als in der gegenwärtigen Periode. Dies bezieht sich insbesondere auf das Erfordernis, einen jährlichen Bestätigungsvermerk über die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorzulegen. Dieser Vermerk muss natürlich durch entsprechende Prüfungen unterlegt sein.“*

Diese Hinweise der EU-Kommission für die Strukturfondsperiode 2007 - 2013 hat das Land Sachsen-Anhalt nicht berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung zudem festgestellt, dass das Land im Vorfeld keine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachfolgender Möglichkeiten durchgeführt hat:

- Wahrnehmung der Aufgaben der EU-Prüfbehörde durch die OFD (mit der Notwendigkeit der Personalumschichtung oder ggf. der Einstellung zusätzlichen Personals),
- Beauftragung eines externen Dritten – wie bisher für die Strukturfondsperiode 2000 - 2006 – zu kalkulierbaren Kosten.

Nach § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Das hat das Land versäumt. Die Staatskanzlei hat erst in ihrer Stellungnahme vom 24. Juli 2007 auf den Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 27. April 2007 eine Vergleichsberechnung angestellt. Der Preisvergleich, den die Staatskanzlei vorgenommen hatte, benennt für das Jahr 2007 Kosten für den externen Dritten von rund 131.000 €, während für die OFD-Behörde rund 100.000 € zuzüglich Kosten für Mieten, Fortbildungen, Hard- und Software usw. anzusetzen wären. Weitere Handlungsmöglichkeiten sind nicht untersucht worden.

Die Staatskanzlei hat eingeräumt, dass angesichts des Risikos, im Falle von Personalwechsel, Krankheit etc. Ersatz stellen zu müssen, die Vergabe an eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchaus erwägenswert wäre.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass die Landesregierung dieses von der EU-Kommission als „gute Praxis“ bewertete System für die neue Strukturfondsperiode 2007 - 2013 grundlegend verändert hat.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass zur Sicherstellung funktionierender Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Strukturfondsperiode 2007 - 2013 die Beibehaltung (ggf. modifiziert entsprechend veränderter Anforderungen der EU) der in der Strukturfondsperiode 2000 - 2006 in Sachsen-Anhalt bereits etablierten und gut funktionierenden Systeme von Vorteil gewesen wäre. Die Landesregierung hätte auf die Einrichtung einer zusätzlichen Prüfbehörde bei der OFD verzichten können.

Zwischenzeitlich hat das Kabinett am 10. Juni 2008 beschlossen⁵⁸, die Organisation der Finanzkontrolle für den EFRE und ESF nochmals zu ändern. Die für die Erarbeitung der Prüfstrategien und die Erstellung der Konformitätserklärung zuständige EU-

⁵⁸ vgl. Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage „Umsetzung EU-Strukturfondsmittel 2007 bis 2013“ (LT-Drs. 5/1398 vom 15. Juli 2008)

Prüfbehörde ist nicht mehr in der OFD, sondern nunmehr im Ministerium der Finanzen angesiedelt. Dabei hat u. a. auch die Frage der unzureichenden Akzeptanz einer nachgeordneten Behörde durch die Fachministerien eine Rolle gespielt. Diese „neue“ EU-Prüfbehörde besteht derzeit aus einer Personalstelle (eine Vertretungsregelung wird sichergestellt). Um zu gewährleisten, dass die von der EU-Kommission geforderten Aufgaben innerhalb der festgelegten neun Monate nach Genehmigung der Operationellen Programme erledigt werden, hat das Land zur Unterstützung der Prüfbehörde auf externen Sachverstand der bereits oben erwähnten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zurückgegriffen und den Auftrag zur Erledigung erteilt. Zwischenzeitlich sei es nach Angaben des Ministeriums der Finanzen vom 18. August 2008 gelungen, die Prüfstrategien für den EFRE und für den ESF Ende Juli 2008 fristgerecht bei der EU-Kommission einzureichen. An der Konformitätserklärung werde gearbeitet. Laut oben zitierte Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen hat die von der EU-Verwaltungsbehörde und von der EU-Prüfbehörde erstellte Kosten-Nutzen-Analyse ergeben, dass auch künftig die Zusammenarbeit der EU-Prüfbehörde mit einem externen Wirtschaftsprüfungsunternehmen wirtschaftlicher sei, als die entsprechenden Aufgaben einer landesinternen EU-Prüfbehörde zu übertragen, insbesondere sei es auch weniger risikoreich. Für die Zeit ab 2009 werde die EU-Verwaltungsbehörde eine europaweite Ausschreibung zur Beauftragung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die oben genannten Unterstützungsleistungen für die EU-Prüfbehörde durchführen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die mangelnde Beachtung der Empfehlungen der EU-Kommission, die vorhandenen und gut funktionierenden Strukturen nicht von Grund auf zu verändern, erhebliche zusätzliche Aufwendungen verursacht hat. Die Landesregierung hat es versäumt, im Vorfeld eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verschiedener Handlungsmöglichkeiten für die Gestaltung einer EU-Prüfbehörde für die neue Strukturfondsperiode durchzuführen. Diese Aufwendungen hätten vermieden werden können.

Einzelplan	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1320	- Vermögensverwaltung
		Beilage 1: „Beteiligungen des Landes Sachsen-Anhalt an Unternehmen“

13 Unzureichende Beachtung eines Landtagsbeschlusses zu Anstellungsverträgen der Geschäftsführer und der Prokuristen bei Landesbeteiligungen

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Landesregierung die Forderungen des Landtages zur Vergütung von Geschäftsführern und leitenden Angestellten in Einzelfällen nicht umgesetzt hat.

Der Landesrechnungshof hat im Jahre 2007 eine Querschnittsprüfung zu den Anstellungsverträgen der Geschäftsführer und der leitenden Angestellten sowie zu sonstigen Vergütungsbestandteilen bei ausgewählten Landesbeteiligungen – Gesellschaften des privaten Rechts – durchgeführt.

Der Landesrechnungshof hatte dieses Thema bereits im Jahre 2002 geprüft. Aufgrund der damaligen Feststellungen hatte der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages von Sachsen-Anhalt in seiner 13. Sitzung am 17. März 2004 nachfolgende Grundsätze zur Behandlung von Vergütungen für Geschäftsführer und leitende Angestellte erarbeitet:

„Der Ausschuss fordert die Landesregierung auf, im Rahmen der Vergütung von Geschäftsführern und leitenden Angestellten nachfolgendes zu berücksichtigen:

- *Die Gesamtvergütung (z. B. Festgehalt plus Tantieme) sollte in der Höhe an der Besoldung entsprechender Ämter ausgerichtet sein. Dabei sollte bei mittelständischen Unternehmen mit behördenähnlichen Strukturen und Aufgaben BAT-Ost, Vergütungsgruppe I bzw. die Besoldungs-/Vergütungsgruppe eines Referatsleiters die Obergrenze bilden. Bei größeren Unternehmen mit behördenähnlichen Strukturen und Aufgaben sollte die Vergütung diejenige eines Referats-/Abteilungsleiters im Landesdienst nicht übersteigen. Bei besonders leistungsstarken Gesellschaften mit bedeutendem Gestaltungsauftrag des Landes kann die Besoldung/Vergütung eines Staatssekretärs als Obergrenze dienen.*
- *Erfolgsabhängige, das Festgehalt ergänzende, Gehaltsbestandteile der Geschäftsführer – und ggf. auch weiterer Mitarbeiter – sind grundsätzlich geeignet, den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen zu sichern bzw. zu verbessern.*
- *Kritisch ist dies zu sehen für solche Landesbeteiligungen, die behördenähnliche Aufgaben wahrnehmen, und solche, die Zuschüsse zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes aus dem Landeshaushalt erhalten. Deshalb können erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile bei neu zu schließenden Anstellungsverträgen als Bestandteil der Gesamtvergütung vereinbart werden. Auch bei Auslaufen bestehender befristeter Anstellungsverträge sollte dieser Grundsatz Berücksichtigung finden.*
- *Erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile bedürfen – etwa im Rahmen einer Zielvereinbarung – der eindeutigen Definition von Kriterien, an deren Erfüllung die tatsächliche Auszahlung zu knüpfen ist. Diese, wie auch die Überprüfung der Erfüllung der Kriterien, sollte, zumindest für Geschäftsführer, nicht durch Einzelpersonen, sondern das dazu berufene Gremium vorgenommen werden.*

Der Ausschuss erwartet, dass Verträge nicht vorfristig und schon gar nicht rückwirkend zum Nachteil des Landes geändert werden.“

Der Landtag forderte mit Beschluss vom 11. November 2004 (LT-Drs. 4/49/1864 B) im Zusammenhang mit der Haushaltsentlastung 2002, dass die Landesregierung die vorgenannten Grundsätze beachtet.

Im Ergebnis der Prüfung im Jahre 2007, die sich vor allem auf die Umsetzung der Forderungen des Landtages bezog, stellte der Landesrechnungshof zusammenfassend fest:

1. Dem Ministerium der Finanzen obliegt laut Beteiligungsrichtlinie des Landes bei der Verwaltung der Landesbeteiligungen die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben. Zu diesen Querschnittsaufgaben zählen auch „Personalangelegenheiten von Vorstandsmitgliedern/Geschäftsführern und leitenden Angestellten, arbeitsrechtliche und versorgungsrechtliche Grundsatzfragen“.

Im Rahmen der Prüfung im Jahr 2007 stellte der Landesrechnungshof fest, dass – anders als noch bei der Prüfung im Jahre 2002 – dem Ministerium der Finanzen die zur Erfüllung der Querschnittsaufgaben benötigten Unterlagen vorlagen. Zu diesen Unterlagen zählen die Anstellungsverträge, die Änderungen und Verlängerungen der Anstellungsverträge, die Tantiemeregulungen und die entsprechenden Aufsichtsrats- und Gesellschafterbeschlüsse. Die Personalunterlagen wurden regelmäßig aktualisiert.

Außerdem führt das Ministerium der Finanzen eine Übersicht der Landesbeteiligungen, aus der neben der Grundvergütung und den Tantiemen auch die sonstigen Vergütungsbestandteile wie die Pkw-Nutzung und Versicherungen hervorgehen. Diese wurde regelmäßig aktualisiert. Bei Neuabschluss bzw. bei Verlängerung von Geschäftsführeranstellungsverträgen ist im Vorfeld eine Abstimmung zwischen dem zuständigen Fachressort und dem Ministerium der Finanzen erfolgt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium der Finanzen im Grundsatz seine diesbezüglichen Aufgaben wahrgenommen hat.

2. Die Überprüfung der Vergütung der Geschäftsführer und der leitenden Angestellten hat bei dem überwiegenden Teil der ausgewählten Landesbeteiligungen zu keinen Beanstandungen des Landesrechnungshofes geführt, da es sich hier im Wesentlichen um die Verlängerung von Anstellungsverträgen handelte, die der Landesrechnungshof bereits in der Prüfung 2002 erörtert hatte.

Allerdings stellte der Landesrechnungshof bei der Überprüfung der Vergütung der Geschäftsführer und Prokuristen in den folgenden Fällen fest, dass bei Vertragsanpassungen (Erhöhung der Vergütung) in den letzten Jahren die Vorgaben des Landtages nicht berücksichtigt worden sind.

In einer Gesellschaft hat sich die jährliche Gesamtvergütung (Festgehalt und Tantieme) der beiden Prokuristen im Geschäftsjahr 2005 im Vergleich zum Jahr 2001 jeweils um 12.171 € (14,7 v. H.) erhöht und beträgt nunmehr jeweils 95.000 €.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung im Übrigen die Frage aufgeworfen, inwieweit die Notwendigkeit besteht, neben dem Geschäftsführer noch zwei Prokuristen zu beschäftigen. Die Vergütung des Geschäftsführers und der zwei Prokuristen dieser Landesbeteiligung betrug im Geschäftsjahr 2005 insgesamt 389.584 €.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass entsprechende Unternehmen in den Nachbarländern auch über zwei Prokuristen neben dem Geschäftsführer verfügen.

In einer weiteren Landesgesellschaft betrug die Vergütung für die zwei Geschäftsführer und die zwei Prokuristen im Geschäftsjahr 2005 insgesamt 444.521 €. Dabei entsprach die Vergütung der Prokuristen der Geschäftsführervergütung kleinerer Landesgesellschaften. Für den Landesrechnungshof war es nicht nachvollziehbar, worin die Notwendigkeit bestand, neben zwei Geschäftsführern zwei Prokuristen zu beschäftigen.

Bei einer anderen Gesellschaft, die nach der Beschlussfassung des Landtages nach Auffassung des Landesrechnungshofes als behördenähnliche kleine Landesgesellschaft mit Gestaltungsauftrag einzuschätzen ist, erfolgte 2007 die Neueinstellung eines Geschäftsführers. Dieser kann in 2007 laut Vertrag eine Gesamtvergütung von 141.000 € erhalten. Der Landesrechnungshof hält eine Obergrenze für die Gesamtvergütung des Geschäftsführers in Anlehnung an vergleichbare Landesbedienstete von B 5 BBesO für gerechtfertigt. Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes liegt die in 2008 erreichbare Gesamtvergütung um ca. 25.000 € über der Vergütung für vergleichbare Landesbedienstete, obwohl diese Gesellschaft fast ausschließlich aus Landesmitteln finanziert wird.

In einer weiteren Landesgesellschaft erhielt der Prokurist in den Jahren 2003 bis 2007 Steigerungen der Grundvergütung von 25 v. H. und des Bonus von 75 v. H. Im Jahr 2005 lag die Gesamtvergütung dieses Prokuristen bei 120.050 € und lag damit zwischen der Vergütung vergleichbarer Landesbediensteter der Vergütungsgruppe B 5 BBesO und B 9 BBesO. Die Gesamtvergütung wird voraussichtlich im Jahr 2007 bei 145.000 € liegen. Dies übersteigt die Vergütung eines Staatssekretärs nach B 9 BBesO um ca. 7.000 € und widerspricht den Vorgaben des Landtagsbeschlusses.

Der Landesrechnungshof sieht in den beiden angesprochenen Fällen keine Notwendigkeit, neben der Geschäftsführung noch zwei Prokuristen zu beschäftigen. Im Übrigen empfiehlt er nachdrücklich, bei Neueinstellungen zunächst eine Einordnung des Unternehmens entsprechend der Klassifizierung des Landtagsbeschlusses vorzunehmen. Die maximale Höhe der Vergütung hat sich dann an der Besoldung entsprechender Ämter auszurichten. Dieses sollte auch Maßstab bei Vertragsanpassungen (Erhöhung der Vergütung) sein.

3. Die Tantiemeregeln und deren Umsetzung bei einzelnen Beteiligungen des Landes waren für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Es erfolgten zum Beispiel Tantiemehzahlungen entgegen den getroffenen Vereinbarungen und trotz negativer Jahresergebnisse.

Im Rahmen der Überprüfung der Zielvereinbarungen eines Geschäftsführers stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Ermittlung der Tantieme nach einer Bonusstaffelung erfolgt. Dies führt dazu, dass der Geschäftsführer für das Geschäftsjahr 2007 bereits bei einem „Gesellschafterergebnis“ bis 85 v. H. eine Tantieme von 20.000 € erhält. Das bedeutet, dass dem Geschäftsführer in jedem Fall eine Mindesttantieme von 20.000 € gezahlt wird. Bei Erreichen des „Gesellschafterergebnisses“ von 100 v. H. erhält der Geschäftsführer bereits 50.000 €, bei 110 v. H. erhält er den Höchstsatz von 67.500 €. Tatsächlich hat der Geschäftsführer für das Geschäftsjahr 2007 ein „Gesellschafterergebnis“ von 98,14 v. H. erreicht und eine Tantieme von 45.000 € erhalten.

Für das Geschäftsjahr 2008 ist die Tantieme neu vereinbart worden. Die Zahlung erfolgt nun auf der Grundlage des „Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit“ als Zielgröße. Danach wird dem Geschäftsführer bereits bei Erreichen der Zielgröße bis 50 v. H. – gemessen am Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Vorjahres – eine Tantieme von 25.000 € gezahlt. Bei Erreichen von 100 v. H. der Zielgröße kann der Geschäftsführer 52.000 € und bei Erreichen von über 150 v. H. den Höchstsatz von 70.000 € erhalten.

Eine Tantiemezahlung sollte nach der Auffassung des Landesrechnungshofes nur dann erfolgen, wenn die vereinbarte Zielgröße übererfüllt wird.

Außerdem wurden die Tantiemevereinbarungen im vorliegenden Fall teilweise erst im laufenden Geschäftsjahr geschlossen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass Tantiemezahlungen nur dann erfolgen sollten, soweit die Tantiemevereinbarungen vor Ablauf des ersten Quartals des laufenden Geschäftsjahres abgeschlossen sind. Soweit bis dahin keine Einigkeit erzielt wird, sollte von einer Tantiemezahlung abgesehen werden.

Entsprechend seinem Geschäftsführeranstellungsvertrag kann der Geschäftsführer einer anderen Gesellschaft eine erfolgsabhängige Tantieme von bis zu 40.000 € erhalten. Für das erste Geschäftsjahr ist eine pauschale Tantieme von 10.000 € vereinbart.

Der Landesrechnungshof hält es für ungerechtfertigt, dass ein Geschäftsführer im ersten Jahr seiner Anstellung ohne nachweislichen Erfolg eine Tantieme von 10.000 € erhält.

Der Geschäftsführer einer anderen Landesbeteiligung erhielt jeweils für die Jahre 2003 bis 2006 Bonuszahlungen von 10.000 €. In den Jahren 2003 und 2004 erfolgten die Zahlungen, obwohl die vereinbarten Ziele nicht erreicht wurden. Für die Jahre 2005 und 2006 wurden Zielvereinbarungen geschlossen, die keine konkreten und keine abrechenbaren Ziele enthielten.

Der Landesrechnungshof hält daher die Zahlung des jährlichen Bonus für nicht gerechtfertigt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei der Zahlung der Tantieme die Vorgaben des Landtages nicht immer beachtet wurden.

Er empfiehlt der Landesregierung, Tantiemezahlungen nur dann zu leisten, wenn vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres Zielvereinbarungen mit konkret abrechenbaren Kriterien abgeschlossen wurden und die vereinbarte Zielgröße übererfüllt wurde.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung künftig die Umsetzung des Landtagsbeschlusses sicherstellt.

Mit Schreiben vom 26. August 2008 hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, dass es im Rahmen der Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion auf die Beachtung des Beschlusses durch die Entscheidungsträger hinwirkt.

Einzelplan	14	- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1405	- Allgemeine Aufgaben des Straßenbaus
Titel	883 01	- Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger – gemeindlicher Straßenbau
Haushaltsvolumen		- 9.885.000 €

14 Unwirtschaftliches Handeln bei der Untertunnelung des Universitätsplatzes in der Landeshauptstadt Magdeburg

Das Landesverwaltungsamt hat die Verwaltungsvorschriften zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) über die Bestimmung des Umfanges der Förderung nicht immer beachtet.

Für die Maßnahme „Untertunnelung des Universitätsplatzes in der Landeshauptstadt Magdeburg“ sind nicht zuwendungsfähige Ausgaben, insbesondere für die städtebauliche Herrichtung des Theatervorplatzes bewilligt worden. Weiterhin hat das Landesverwaltungsamt bei der Bewilligung der Fördermittel für die Untertunnelung des Universitätsplatzes die zuwendungsrechtlichen Grundlagen sowie bei der Bewilligung der zuwendungsfähigen Ausgaben die gültigen Rechtsgrundlagen nicht immer beachtet.

Der Zuwendungsempfänger hat

- durch mangelhafte geotechnische Untersuchungen Mehrausgaben bei der Abwicklung des Bauvertrages durch Nachträge für weitergehende Gründungsleistungen verursacht und
- auf Grundlage überzeichneter Annahmen zur Feststellung der Fahrzeugbelegung den Fahrbahnaufbau für die Walter-Rathenau-Straße und den Universitätsplatz überbemessen und damit eine teurere Bauklasse hergestellt.

Mit dieser Vorgehensweise wurden durch das Landesverwaltungsamt und den Zuwendungsempfänger die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer beachtet.

Das Land hat der Landeshauptstadt Magdeburg in den Jahren 2001 bis 2006 aus dem Landeshaushalt 9.884.613,51 € für die Untertunnelung des Universitätsplatzes in Form von Zuweisungen zur Verfügung gestellt.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof Nachfolgendes festgestellt:

1 Theatervorplatz

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat als Ziel für ihre Straßenbauplanungen neben der Unterführung der Bundesstraße 1 im Zuge der Walter-Rathenau-Straße die Umgestaltung der Kreisverkehrsfläche des Universitätsplatzes benannt.

Der mit den Antragsunterlagen bei der Bewilligungsbehörde eingereichte Erläuterungsbericht zum Projektentwurf verweist auf die Absicht der Landeshauptstadt Magdeburg, den Theatervorplatz in diesem Zuge umzugestalten und zu vergrößern. Innerhalb der Gesamtbewilligung hat das seinerzeit für die Bewilligung zuständige Regierungspräsidium Magdeburg für die Umgestaltung des Theatervorplatzes bei seiner Ermittlung der Höhe der Zuwendung 378.658,00 € als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt und zweckgebunden bewilligt.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes handelt es sich bei den von der Landeshauptstadt Magdeburg veranschlagten Kosten für die Umgestaltung des Theatervorplatzes um Ausgaben zur städtebaulichen Aufwertung der Innenstadt außerhalb verkehrstechnischer Belange.

Gemäß Nr. 6.1.1 VV - GVFG gehören zu den zuwendungsfähigen Ausgaben bei Straßenbauvorhaben *„insbesondere die Ausgaben für den Straßenkörper und das Zubehör, auch die Ausgaben für Fuß- und Radwege einschließlich Über- und Unterführungen, ferner die Ausgaben für besondere Fahrspuren für Linienomnibusse, Standspuren, Haltebuchten, Parkstreifen und Anlagen der Straßenbeleuchtung, wenn sie aus Gründen der Verkehrssicherheit notwendig sind, sowie die Ausgaben der erstmaligen Bepflanzung und Begrünung“*.

Die Bewilligungsbehörde hat bei der Antragsprüfung nicht beachtet, dass die vom Zuwendungsempfänger beabsichtigte städtebauliche Herrichtung seiner Freiflächen – hier in Gestalt des Theatervorplatzes – nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben innerhalb förderfähiger Vorhaben gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 des GVFG gehört und

damit daraus resultierende Ausgaben nach den VV-GVFG nicht zuwendungsfähig sind.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass die Bewilligungsbehörde die Abrechnung sowie die dazugehörenden Ausgaben für die Umgestaltung des Theatervorplatzes dem Grunde nach auf ihre Zuwendungsfähigkeit zu prüfen und ggf. die für den Theatervorplatz eingesetzte Fördersumme von der Landeshauptstadt Magdeburg zurückzufordern hat.

2 Voruntersuchungen

Zur Vorbereitung auf die Baumaßnahme hat der Zuwendungsempfänger eine geotechnische Voruntersuchung veranlasst.

Der erstellte Vorbericht weist auf bergbauliche Aktivitäten (Steinbruch) im Ostabschnitt der Baumaßnahme bei ca. 30 m südlich der Tunnelachse hin und fordert dazu, die Ausdehnung des Steinbruchs genauer zu untersuchen.

Zur weiteren Aufklärung der Verbreitung des aufgefundenen Steinbruchs hat das beauftragte Ingenieurbüro noch einen Aufschluss zur nördlichen Eingrenzung der Störung in Richtung Tunnelrampe ausgeführt, damit aber keine weitere Lokalisierung erreicht.

Für die geplante Herstellung des Tunnelbauwerkes hat das beauftragte Ingenieurbüro im Übrigen zwar die Tunnelrampenbereiche durch Aufschlüsse untersucht, jedoch befinden sich gerade im Nahbereich der Rahmenbauwerke für die zu überführenden Verkehrswege keine hinsichtlich des Baugrundes auswertbaren Aufschlüsse.

Trotz der bereits im Vorbericht erkannten geologischen Abweichung im Umfeld des Tunnelbauwerkes und fehlender Aufschlüsse für den Bereich der Tunnelsohle ist der Zuwendungsempfänger bei seinen Planungen von einem einheitlichen Felshorizont ausgegangen und hat eine Flachgründung für sein Bauwerk auf diesem Felshorizont vorgesehen. Die vorgesehene Flachgründung hat sich jedoch als nicht ausführbar erwiesen, da der Auftragnehmer bei Vertragsabwicklung den Felshorizont in der vom Gutachten prognostizierten Tiefe nicht angetroffen hat.

Für notwendige Änderungen an der Gründung hat der Zuwendungsempfänger daraufhin mehrere Nachtragsvereinbarungen abgeschlossen und vergütet, die Leistungen wie Umplanungen und Stillstandszeiten deshalb enthalten, weil der Zuwendungsempfänger die auf seine Interpretation zum Schichtenverlauf hin geplante Flachgründung nicht realisieren konnte.

Die Bewilligungsbehörde hat die Mehrausgaben der Nachtragsvereinbarungen über insgesamt 2,23 Mio. € als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt, wobei der ausschließlich auf Gründungsmehrkosten entfallende Anteil durch den Landesrechnungshof nicht genau quantifizierbar ist. Die Bewilligungsbehörde hat nicht berücksichtigt, dass der Zuwendungsempfänger durch ein ungeeignetes Aufschlussraster und unzureichende Aufklärung über die Verbreitung der festgestellten gestörten Untergrundverhältnisse in den von ihm veranlassten geotechnischen Untersuchungen diese Mehrausgaben bei der Abwicklung des Bauvertrages selbst verursacht hat. Damit wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 LHO verletzt.

Der Landesrechnungshof hat der Bewilligungsbehörde empfohlen, künftig bei der Antragsprüfung darauf zu achten, dass bei der Planung von Bauvorhaben Gründungsvorschläge auf einer hinreichend gesicherten Datengrundlage beruhen.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung hat die Bewilligungsbehörde die Abrechnung und die dazugehörenden Ausgaben aller gründungsbedingten Nachtragsvereinbarungen auf ihre Zuwendungsfähigkeit zu prüfen.

3 Fahrbahnbemessung

Die Querschnittsgestaltung für den Fahrbahnaufbau hat der Zuwendungsempfänger auf der Grundlage einer Verkehrszählung seines Stadtplanungsamtes und der daraus ermittelten Bauklasse vorgenommen.

Die Verkehrszählung erfolgte auf den beteiligten vier Ästen der Kreisverkehrsfläche des Universitätsplatzes Walter-Rathenau-Straße West, Erzberger Straße, Walter-Rathenau-Straße Ost, Gareisstraße.

Die stärkste Fahrzeugbelastung hat der Zuwendungsempfänger auf dem Ast West der Walter-Rathenau-Straße ermittelt. Die daraus bestimmte durchschnittliche Anzahl der täglichen Achsübergänge hat eine bemessungsrelevante Beanspruchung ergeben, der die Bauklasse I zugeordnet ist. Für einen frostsicheren Fahrbahnaufbau von ≥ 75 cm in dieser Bauklasse sind gemäß Tafel 1, Zeile 3 der Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaues von Verkehrsflächen (RStO) 01 - 34 cm Frostschutzschicht, 15 cm Schottertragschicht, 14 cm Asphalttragschicht, 8 cm Asphaltbinderschicht und 4 cm Asphaltdeckschicht vorzusehen.

Die zur Walter-Rathenau-Straße ermittelte Bauklasse I hat der Zuwendungsempfänger auch für den am höchsten belasteten Fahrstreifen auf dem Universitätsplatz herangezogen und gemäß Aufwertungsvorschrift in Abschnitt 2.6.1 RStO 01 die Bauklasse SV m. b. B. (Schwerverkehr mit besonderer Beanspruchung) für den Fahrbahnaufbau des Universitätsplatzes gewählt.

Die Landeshauptstadt Magdeburg erwartet nach einer Prognose für das Kalenderjahr 2015 eine Entlastung des Universitätsplatzes um etwa 50 v. H. des Gesamtverkehrs sowie auf dem herangezogenen Querschnitt der Walter-Rathenau-Straße (West) eine Reduktion durch Tunnelfahrt um ca. 70 v. H. der prognostizierten Belastung. Dies wird durch eine Entflechtung der Verkehre auf dem Universitätsplatz erreicht.

Der Zuwendungsempfänger hat damit bei der Ermittlung der bemessungsrelevanten Beanspruchung die Entflechtungswirkung aus der Aufnahme von ca. 70 v. H. der prognostizierten Belastung durch das Tunnelbauwerk nicht berücksichtigt. Damit ist eine mehr als zweifach überhöhte Verkehrsbelastung sowohl am Querschnitt der Walter-Rathenau-Straße, Zufahrt Universitätsplatz, als auch für den Universitätsplatz angenommen worden.

Bereits die Verringerung der Fahrzeugbelegung um die Hälfte bedeutet im Rahmen der angewandten Berechnungsmethode eine Verminderung der Fahrbahnbemessung um eine Bauklasse. Der Fahrbahnaufbau ist dann durch Ersatz von 4 cm der 18 cm starken Asphalttragschicht durch 4 cm ungebundene Frostschutzschicht bautechnisch hinreichend bemessen.

Die Bewilligungsbehörde hat bei der Antragsprüfung nicht berücksichtigt, dass der Zuwendungsempfänger auf Grundlage überzeichneter Annahmen den Fahrbahnaufbau überbemessen und damit § 3 GVFG nicht beachtet hat, wonach Vorhaben unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant werden müssen.

Durch Nichtbeachtung der Entflechtung und der damit verbundenen Reduzierung der Verkehrsströme auf dem am stärksten beanspruchten Ast des Universitätsplatzes hat der Zuwendungsempfänger eine teurere Bauklasse als erforderlich eingebaut und damit Mehrkosten verursacht.

4 Fazit

Der Landesrechnungshof hat dem Landesverwaltungsamt empfohlen,

- **die Ausgaben auf ihre Zuwendungsfähigkeit zu prüfen,**
- **künftig bei der Antragsprüfung darauf zu achten, dass bei der Planung von Bauvorhaben Gründungsvorschläge auf einer hinreichend gesicherten Datengrundlage beruhen und**
- **die auf eine Überbemessung entfallenden Beträge zu prüfen. Sollte eine Überbemessung festgestellt werden, sind diese vom Zuwendungsempfänger zurückzufordern.**

In seiner Stellungnahme vom 5. Februar 2008 erklärt das Landesverwaltungsamt, dass die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes in die Verwendungsnachweisprüfung einfließen werden und eine genauere Überprüfung der getroffenen Feststellungen im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung durch das Landesverwaltungsamt erfolgt.

Das Landesverwaltungsamt hat zudem eine Überprüfung der Verkehrsbelegung einschließlich Neuberechnung der bemessungsrelevanten Beanspruchung und der Bauklasse veranlasst. Sollte im Ergebnis eine Überbemessung vorliegen, wird die Bewilligungsbehörde die darauf entfallenen Beträge als nicht zuwendungsfähig absetzen und zurückfordern bzw. von einer in Aussicht gestellten Restrate einbehalten.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	- Hochbau
Kapitel	2004	- Hochbau Hochschulen
Titelgruppe	62	- Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, Errichtung von Gebäuden durch private Vorfinanzierung sowie PPP-Projekte
Haushaltsvolumen		- 158,5 Mio. €

15 Finanzielle Mehraufwendungen infolge fehlerhafter Durchführung der Maßnahme „Erweiterung Universitätsklinikum Halle-Kröllwitz“

Die Verwaltung hat bei der Umsetzung der Baumaßnahme „Erweiterung Universitätsklinikum Halle-Kröllwitz“ die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO nicht beachtet.

Bei der Prüfung der Durchführung der Baumaßnahme hat der Landesrechnungshof insbesondere festgestellt:

- Durch Bauzeitverlängerung bis zu 2,5 Jahren sind dem Land bereits finanzielle Mehraufwendungen in Höhe von ca. 1,02 Mio. € und durch die daraus resultierende verspätete Inbetriebnahme des Erweiterungsbaus weitere Mehrkosten entstanden. Beispielsweise waren durch den längeren Verbleib der Transfusionsmedizin in den zuvor genutzten Räumlichkeiten weitere Mietzahlungen zulasten des Wirtschaftsplanes der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU HWB) in Höhe von insgesamt ca. 1,5 Mio. € notwendig.
- Durch „Schlechtleistungen [Planungsbüro E]“ betragen die Mehrausgaben für das Land nach einer Aufstellung der Verwaltung insgesamt maximal 8,3 Mio. €. Das Land hat gegenüber dem Planungsbüro E davon nur ca. 1,0 Mio. € gerichtlich geltend gemacht.
- Durch verlorenen Planungsaufwand hat das Land Mehrausgaben in Höhe von mindestens ca. 1,1 Mio. € zu tragen.

In der Summe ist dem Land damit bislang ein verlorener Mehraufwand von maximal 10,4 Mio. € entstanden, der nur deshalb im Rahmen der veranschlag-

ten Kosten in Höhe von 158,5 Mio. € mit abgedeckt ist, weil der Ausschuss für Finanzen bereits einem Nachtrag in Höhe von 5,1 Mio. € zugestimmt hat.

Darüber hinaus können dem Land weitere Aufwendungen in Höhe von 3,55 Mio. € entstehen, was zu einer Überschreitung des veranschlagten Kostenrahmens führen würde.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es besonders kritikwürdig, dass durch die vom Kultusministerium veranlasste Einschaltung eines Projektsteuerers erhebliche Aufwendungen in Höhe von derzeit ca. 2,5 Mio. € entstanden sind, ohne dass damit den o. g. negativen Entwicklungen entgegen gewirkt wurde.

Darstellung der Ausgangssituation

Die Baumaßnahme „Erweiterungsbau Klinikum Halle-Kröllwitz“ ist das Ergebnis der Umsetzung des Funktions- und Raumprogramms aus 1997 zur weitestgehenden Zentralisierung für das gesamte Universitätsklinikum am Standort in Kröllwitz.

Die ursprüngliche Planung sah vor, dass der Erweiterungsbau aus den Funktionsgebäuden (FG) 1 bis 6 und 8 bis 10 besteht, die durch eine Magistrale miteinander verbunden sind.

Mit Erlass vom 23. Juni 1999 setzte das Ministerium der Finanzen die Gesamtkosten für das Bauvorhaben „Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Medizinische Fakultät Erweiterung Universitätsklinikum Kröllwitz“ auf insgesamt 153,4 Mio. € fest und erteilte gleichzeitig den Planungsauftrag zur Erstellung der Ausführungsunterlage-Bau (AFU-Bau).

Diese in der Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) festgesetzten Kosten stellten einen Kostendeckel dar.

Die Aufteilung der Gesamtkosten auf die zwei Bauabschnitte (BA) stellte sich wie folgt dar:

	Baukosten - ca. Mio. € -	Erstmalige Einrichtung - ca. Mio. € -	Summe - ca. Mio. € -
1. BA – FG 1 bis 6	107,5	23,0	130,5
2. BA – FG 8 bis 10	17,4	5,5	22,9
Gesamtsumme:	124,9	28,5	153,4

Aufgrund einer drohenden Überschreitung der vorg. Baukosten fasste der Verwaltungsrat der MLU HWB in seiner 18. Sitzung am 14. November 2001 den Beschluss, die Bauteile 8 und 9 zunächst nicht zu bauen und das Bauteil 10 nach einem mit den Nutzern abgestimmten Konzept zu realisieren.

Einer entsprechenden Änderung der HU-Bau und ihrer Umsetzung stimmte der Ausschuss für Finanzen am 16. April 2003 unter der Bedingung zu, dass der bereits beschlossene Kostendeckel mit den vorg. Gesamtkosten eingehalten wird und die Funktionsfähigkeit des Erweiterungsbaus ohne Folgekosten gewährleistet sein muss.

Mit dieser Nachtragsplanung änderte die Verwaltung die oben dargelegte Konzeption. Die FG 8 und 9 entfielen und das FG 10 wurde als Versorgungszentrum und logistische Basis für den Klinikumsbetrieb neu konzipiert.

Die Umsetzung der Maßnahme war unter der Maßgabe durchzuführen, dass die FG 1 bis 6 einschließlich der Magistrale als 1. BA mit Baukosten in Höhe von ca. 114,2 Mio. € und das ehemalige FG 10 als Versorgungszentrum einschließlich Nordmagistrale als 2. BA mit Baukosten in Höhe von ca. 10,7 Mio. € zu errichten sind.

Nach der Kurzerläuterung zur Nachtrags-HU-Bau der MLU HWB vom 24. November 2005 zum Erweiterungsbau Universitätsklinikum Halle-Kröllwitz hat der Landesbetrieb Bau (LBB) dem Klinikum mitgeteilt, dass es zur Überschreitung des für den 1. BA zur Verfügung stehenden Budgets kommen wird. Aus diesem Grund legte das Ministerium der Finanzen am 1. Dezember 2005 dem Ausschuss für Finanzen einen Nachtrag zur o. a. Baumaßnahme mit Baukosten in Höhe von 5,088 Mio. € vor.

Am 15. Dezember 2005 stimmte der Ausschuss für Finanzen dem vorg. Nachtrag zur HU-Bau mit der Maßgabe zu, dass die Baumaßnahme mit Baukosten in Höhe von maximal ca. 130 Mio. € durchgeführt wird.

Damit haben sich die anfänglichen Gesamtkosten in Höhe von ca. 153,4 Mio. € auf insgesamt ca. 168,5 Mio. € wie folgt erhöht:

119,4 Mio. €	Baukosten für den 1. BA,
+ 10,6 Mio. €	Baukosten für den 2. BA,
<u>+ 28,5 Mio. €</u>	für die erstmalige Einrichtung
158,5 Mio. €	
<u>+ 10,0 Mio. €</u>	(bislang sind 8,1 Mio. € verausgabt) für die erstmalige Einrichtung, die die MLU HWB aus ihrem Wirtschaftsplan als Zuschuss zur Verfügung gestellt hat.
<u>168,5 Mio. €</u>	

Der Landesrechnungshof hat bereits im Jahr 2003 dargelegt, dass nach seiner Auffassung ohne die Fertigsanierung des Komplements (mindestens 4. BA), den 2. BA Ver- und Entsorgung und den Ersatzneubau Bettenhaus II nicht von einem modernen, intakten, funktionsfähigen (logistisch und organisatorisch) und damit wirtschaftlich zu betreibenden Klinikum ausgegangen werden kann.

Ergebnisse der Prüfung im Jahre 2008

Der Landesrechnungshof führte nach Übergabe der fertig gestellten FG 1 bis 6 an den Nutzer eine anschließende Prüfung zu baufachlich relevanten Sachverhalten zur o. a. Baumaßnahme im Zeitraum von Oktober 2005 bis Juli 2006 durch. Weiterhin fanden Nacherhebungen im Januar 2008 statt. Die Schlusszahlungen sind noch nicht vollständig erfolgt. Die Schlussabrechnung der Baumaßnahme liegt noch nicht vor.

Im Einzelnen stellte der Landesrechnungshof Folgendes fest:

1 Finanzielle Nachteile für das Land durch eine nicht durchgesetzte wirtschaftliche Bauzeit

a) Nicht durchgesetzte wirtschaftliche Bauzeit

Die Übergabe der einzelnen Gebäude des 1. BA (FG 1 bis 6) einschließlich der dazugehörigen Anbindungen an die Magistrale des Bauvorhabens „Erweiterungsbau Klinikum Halle-Kröllwitz“ fand zeitlich gestaffelt und geschossweise statt (Zeitraum vom 24. Oktober 2003 bis 11. Dezember 2004). Die Verwaltung überschritt während der Fertigstellungsphasen die vorgesehene Bauzeit der

- FG 1 bis 4 um ca. 22,5 Monate,
- Transfusionsmedizin in den FG um ca. 30 Monate und
- FG 5 und 6 um ca. 17 bis 22 Monate - für Einzelbereiche sogar um 31 Monate.

Ursachen für die vg. Überschreitungen waren u. a. mangelhafte Planungen, insbesondere des Planungsbüros E, aber auch weiterer beteiligter Planungsbüros, Schlechtleistungen und Insolvenzen von Baufirmen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben die am Projekt Beteiligten – das damalige Staatshochbauamt (StHBA), der Projektsteuerer sowie die MLU HWB – den vorgesehenen Fertigstellungstermin und somit die wirtschaftliche Bauzeit nicht mit dem gebotenen Nachdruck durchgesetzt. Insbesondere haben die am Projekt Beteiligten die Vertragserfüllung der freiberuflich Tätigen unzureichend überwacht.

Durch die verspätete Inbetriebnahme des Neubaus sind finanzielle Nachteile für das Land in nicht unerheblicher Höhe entstanden.

b) Finanzielle Forderungen infolge nicht durchgesetzter wirtschaftlicher Bauzeit

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass Baufirmen und Planungsbüros aufgrund der verlängerten Bauzeit

- bereits Zahlungen in Höhe von ca. 1,02 Mio. € erhalten haben,
- offene Forderungen in Höhe von ca. 1,82 Mio. € gegen das Land haben, die bereits gerichtsanhängig sind. Für den Fall, dass das Land Rechtsstreite verliert, werden diese Zahlungen zulasten des Landes plus Verzugszinsen sowie Rechtsanwalts- und Gerichtskosten fällig.
- ca. 0,46 Mio. € aus offenen Forderungen beanspruchen, die noch nicht gerichtsanhängig sind.

In der Summe können dem Land durch die nicht durchgesetzte wirtschaftliche Bauzeit Mehrkosten in Höhe von ca. 3,3 Mio. € entstehen.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass die Verwaltung künftig konsequent auf die Einhaltung des vorgesehenen Fertigstellungstermins achtet und somit eine wirtschaftliche Bauzeit durchsetzt.

2 Weitere Mehrkosten durch die verspätete Inbetriebnahme

Durch die Bauzeitverlängerung und die daraus resultierende verspätete Inbetriebnahme des Erweiterungsbaus entstanden nach Auffassung des Landesrechnungshofes weitere finanzielle Mehraufwendungen, die auf folgende Sachverhalte zurückzuführen sind:

- Verzögerungen beim Umzug der Kliniken aus der Magdeburger Straße,
- längere Begleitung der Baumaßnahme durch das Ministerium der Finanzen, das Kultusministerium und das damalige StHBA/der jetzige LBB, NL Süd,
- Notwendigkeit von Interimslösungen, wie z. B. der längere Verbleib der Transfusionsmedizin auf dem Gelände der Berufsgenossenschaftlichen Kliniken Stadt Halle-Bergmannstrost e. V., die weitere Mietzahlungen in Höhe von ca. 1,5 Mio. € nach sich zogen, die den Wirtschaftsplan des Klinikums belastet haben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass sich die Verwaltung mit den Ursachen der entstandenen Mehraufwendungen kritisch auseinandersetzt und die notwendigen Schlussfolgerungen für ihr künftiges Handeln zieht. Dabei ist auch die Frage der Schadenshaftung zu prüfen.

3 Schlechtleistungen des Planungsbüros E

a) Beauftragung des Planungsbüros E

Das damalige StHBA schloss mit dem Planungsbüro E, Niederlassung Dresden, am 3./16. November 1998 einen schriftlichen Vertrag zur Planung der Technischen Ausrüstungen für die HU-Bau ab.

Bei der Aufstellung der HU-Bau gab es bereits Hinweise auf eine unzureichende Leistungsfähigkeit dieses Büros.

Es bestanden gemäß Protokoll Nr. 2 vom 1. Dezember 1998

- erhebliche Planungsdefizite bei Planungsbüro E für die Gewerke Heizung, Sanitär und medizinische Gase, es fehlten u. a.: Energiebilanzen, Wärmebedarfsberechnungen, Kälteberechnungen und Dampferzeugung (Gebäudeautomation) sowie
- erhebliche Koordinierungsprobleme der Planungsbeteiligten und mangelnde Abstimmung mit dem Bauherrn sowie insbesondere mit dem Nutzer bei der Grundlagenermittlung der technischen Gewerke.

Ungeachtet dieser Mängel übertrug das StHBA in der Folgezeit dem o. a. Büro die Planungsleistungen zur Genehmigungs- und Ausführungsplanung sowie für die Vergabe. Die Gesamtauftragssumme betrug ca. 1,4 Mio. €.

Auch für diese Leistungsphasen erfüllte das Planungsbüro E seinen Vertrag nur unzureichend. Bei der Umsetzung der Baumaßnahme kam es dadurch zu Mehraufwendungen von maximal 8,3 Mio. €⁵⁹, die sich wie folgt zusammensetzen:

- Planungsmehraufwendungen von anderen Planungsbüros in Höhe von ca. 1,6 Mio. €,
- Mehrkosten aus der Bauzeitverlängerung bei Baufirmen in Höhe von ca. 5,4 Mio. € und
- Mehrkosten bedingt durch Fehlplanungen und daraus resultierende Mehrfachbauten von Baufirmen sowie infolge Stillstandszeiten in Höhe von ca. 1,3 Mio. €.

Das Planungsbüro E rechnete bis zum 18. November 1999 eine Honorarsumme in Höhe von 594.000 € ab, d. h. ca. 42 v. H. der o. a. Auftragssumme.

⁵⁹ Inwieweit die bezahlten Forderungen infolge Bauzeitverlängerung in Höhe von ca. 1,02 Mio. €, in der durch den LBB ermittelten Summe „Schlechtleistung [Planungsbüro E]“ in Höhe von 8,3 Mio. € enthalten sind, konnte der Landesrechnungshof im Rahmen der Prüfung nicht ermitteln.

Mit der Zahlung dieses Honorars erkannten insbesondere das StHBA und der eingeschaltete Projektsteuerer bis zum 18. November 1999 die von Planungsbüro E erbrachten Leistungen an.

Erst mit Datum vom 21. November 2000 kündigte das damalige StHBA den o. a. Vertrag mit dem Planungsbüro E.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben das StHBA, der Projektsteuerer und die MLU HWB die unzureichende, mangelhafte Planung des Planungsbüros E bereits frühzeitig wahrgenommen, jedoch nicht reagiert, so dass erhebliche Auswirkungen hinsichtlich der Mehrkosten und des zeitlichen Bauablaufes während der Ausführungsphase auftraten.

Das StHBA hätte dem Planungsbüro E nach der mangelhaften Planungsleistung bei der Aufstellung der HU-Bau keine weiteren Leistungsphasen übertragen dürfen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die am Projekt Beteiligten, insbesondere die Bauverwaltung, künftig konsequent durchsetzt, dass die freiberuflich Tätigen ihre vertraglichen Verpflichtungen ordnungsgemäß und vollständig erfüllen. Bei deren Nichterfüllung ist auf einer vertragsgerechten Leistungserbringung zu bestehen, ggf. sind finanzielle Forderungen geltend zu machen.

b) Forderungen des Landes

Das Land hat nach dem Schreiben des LBB, NL Süd vom 11. Dezember 2007

„alle Leistungen nach erfolgter Kündigung als „Schlechtleistung [Planungsbüro E]“ aufgelistet ... und als Gegenforderung teilweise ... geltend gemacht. ...“

Der LBB, NL Süd hatte eine Forderung in Höhe von 1 Mio. € mit Mahnbescheid erhoben.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die geltend gemachte Forderung in der Regel nicht erzielt werden kann.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass bei einer derart umfangreichen und komplexen Maßnahme während der Bauausführung Umstände auftreten, die zu Mehrausgaben führen können.

Jedoch ist der lange Zeitraum, in dem die Verwaltung die Schlechtleistungen des Planungsbüros E im Prinzip geduldet hat, und die Größenordnung des vom Planungsbüro E verursachten Schadens in Höhe von ca. 8,3 Mio. € nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zu rechtfertigen.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass das Land gegenüber dem Planungsbüro E nur ca. 1,0 Mio. € anstatt der 8,3 Mio. € geltend gemacht hat.

Das Land hat sicherzustellen, dass durch entsprechende Baubegleitung und Dokumentation die Verursacher des Schadens zu ermitteln sind, um spätere Forderungen ggf. gerichtlich geltend machen zu können.

4 Verlorener Planungsaufwand

Der Verwaltungsrat des Klinikums hat am 14. November 2001 beschlossen, dass die Bauteile 8 und 9 nicht gebaut werden und für das Bauteil 10 ein neues Konzept zu erarbeiten ist. Dies hatte insbesondere Mehrausgaben durch verlorenen Planungsaufwand zur Folge. Beispielhaft führt der Landesrechnungshof nachstehend auf:

Lfd. Nr.	Auftragnehmer/Leistung	Verlorene Planung - ca. € -	Bemerkungen
1	Planungsbüro F / Projektsteuerung HU-Bau (3.2) AFU-Bau (3.3 - 3.4.1)	*50.000 *140.000	- Rechtsstreit noch nicht abgeschlossen
2	Planungsgemeinschaft Universitätsklinikum 3.2 / Gebäudeplanung - HU-Bau (3.2) - AFU-Bau (3.3 - 3.4.2)	*340.000 *98.000	- Schlusszahlung noch nicht erfolgt
3	Ingenieurgesellschaft G Bauüberwachung	10.000	Einmalige Entschädigung im Ergebnis einer außergerichtlichen Einigung.
4	Firma H / Krankenhausplanung - HU-Bau (3.2) - AFU-Bau (3.4 - 3.5)	45.800 59.450	-
5	ARGE I Planung technische Ausrüstung	142.000	Anteil laut Statusbericht 02 des LBB-NL Süd. Noch keine Schlusszahlung.
6	GbR J / Elektroplanung und Bauleitung - HU-Bau - AFU-Bau	*75.000	Wurde überschlägig ermittelt. Anteil AFU-Bau konnte nicht ermittelt werden. Noch keine Schlusszahlung
7	Ingenieurbüro K / Tragwerksplanung - HU-Bau - AFU-Bau	*55.000 *85.000	Wurde überschlägig ermittelt. Noch keine Schlusszahlung.
8	Ingenieurbüro L / Raumluftechnik - HU-Bau - AFU-Bau	*32.000	Wurde überschlägig ermittelt. Anteil AFU-Bau konnte nicht ermittelt werden. Noch keine Schlusszahlung.
	Insgesamt	1.132.250	

* Da in den vorliegenden Unterlagen Ermittlungen zum verlorenen Planungsaufwand nicht explizit ausgewiesen sind, hat der Landesrechnungshof diesen zum Teil überschlägig ermittelt.

Bereits im Jahr 2003 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass bis dahin erbrachte Planungsleistungen mit einem Kostenvolumen in Höhe von ca. 1,1 Mio. € nicht weiter verwendbar sind.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die in der vorstehenden Tabelle vorgenommene Aufstellung über die verlorenen Planungen nur beispielhaft ist, noch nicht alle Rechtsstreitigkeiten abgeschlossen und Schlusszahlungen zum Teil noch nicht geleistet sind. Dadurch kann sich die vorgenannte Summe noch erhöhen.

5 Überschreitung der genehmigten Baukosten und finanzielle Mehraufwendungen

Durch die nach Auffassung des Landesrechnungshofes fehlerhafte Durchführung der Maßnahme sind zusammenfassend mindestens folgende Mehraufwendungen entstanden:

Bauzeitverlängerung	1,02 Mio. €
Schlechtleistung Planungsbüro E	max. 8,30 Mio. €
<u>verlorene Planung wg. Entfall FG 8 bis 10</u>	<u>1,10 Mio. €</u>
	10,42 Mio. €

Diese maximal 10,4 Mio. € sind verlorener Mehraufwand, der innerhalb der veranschlagten Kosten (Anschubfinanzierung + Nachtrag) mit abgedeckt ist.

Weiterhin hat die MLU HWB zulasten ihres Wirtschaftsplanes 1,5 Mio. € durch die verspätete Inbetriebnahme der Transfusionsmedizin zusätzlich finanziert.

Nach dem Statusbericht 03, Stand 13. Juni 2007 und im Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes sind aus gerichtsanhängigen und noch nicht gerichtsanhängigen Verfahren durch das Land noch Ausgaben zu leisten und ggf. von Auftragnehmern noch Einnahmen zu erwarten, die sich in ihrer Höhe zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genau ermitteln lassen.

Im ungünstigsten Fall ergeben sich dadurch weitere noch durch das Land zu leistende Ausgaben in Höhe von ca. 3,55 Mio. €.

Die Baukosten für die Maßnahme würden sich damit wie folgt erhöhen:

veranschlagte Kosten einschl. Nachtrag	158,50 Mio. €
	<u>+ ca. 3,55 Mio. €</u>
voraussichtliche Gesamtsumme:	ca. 162,05 Mio. €

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung dem Landtag zeitnah die tatsächlich insgesamt geleisteten Ausgaben mitteilt.

6 Beauftragung und Abrechnung des Projektsteuerers F

a) Abschluss des Projektsteuerungsvertrages mit Planungsbüro F

Mit Datum vom 11. Juni 1998 endete der bestehende Projektsteuerungsvertrag zwischen der MLU HWB und dem Projektsteuerer M.

In der Steuerkreissitzung am 24. Juni 1998 informierte die Verwaltungsdirektorin der MLU HWB darüber, dass das StHBA die Maßnahme projektsteuerseitig gemeinsam mit der Verwaltung der Medizinischen Fakultät fortführt.

Das seinerzeit zuständige Ministerium der Finanzen schlug sowohl aus Kostengründen als auch aufgrund von negativen Erfahrungen mit dem Projektsteuerer M ebenfalls das StHBA als Projektsteuerer für die Gesamtmaßnahme Kröllwitz vor. Demgegenüber forderte das Kultusministerium den Einsatz eines neuen Projektsteuerers mit der Begründung, dadurch das Risiko der Baumaßnahme auf ein vertretbares Maß zu minimieren.

Am 16./20. April 1999 schlossen das StHBA und das Planungsbüro F aus Leipzig einen Ingenieurvertrag zur Projektsteuerung ab. Gegenstand des Vertrages waren die Projektsteuerungsleistungen für ein Investitionsvolumen von 208 Mio. €. Darin enthalten sind der Erweiterungsbau und damit im Zusammenhang stehende Maßnahmen.

Für den Landesrechnungshof ist anhand der vorliegenden Unterlagen nicht nachvollziehbar, warum das StHBA die Projektsteuerung nicht weiterhin übernahm und stattdessen auf entsprechende Veranlassung des Kultusministeriums mit dem Planungsbüro F – ca. 10 Monate nach der o. a. Sitzung – ein schriftlicher Vertrag zur Projektsteuerung abgeschlossen wurde.

b) Leistungserbringung des Planungsbüros F

Der o. a. Projektsteuerungsvertrag vom 16./20. April 1999 mit dem Planungsbüro F wurde am 30. August 2002 aufgrund der veränderten Planung durch fünf „Einzelverträge“ zur Projektsteuerung ersetzt, ohne den Leistungsumfang und somit den Honoraranspruch zu verändern.

Nach den vorliegenden Unterlagen sowie Angaben der zuständigen Mitarbeiter des LBB, NL Süd hat der Projektsteuerer F seine vertraglichen Leistungen zum Teil nicht bzw. nur unzureichend erbracht. So hat der Projektsteuerer

- die Maxime vertreten, die Baumaßnahme „mit der lockeren Hand“ zu führen und möglichst keinen am Bau Beteiligten durch konsequentes Einfordern des vertraglich Geschuldeten zu verärgern,
- die Frage nicht beantworten können, wie er einen effizienten Bauablauf organisiert und koordiniert und
- die übernommene Aufgabe, im Wege des Weiterbelastungsmanagements die Verursacher von Mehrkosten mit diesen zu belasten und dafür Sorge zu tragen, dass die Abnahmen ordnungsgemäß vorbereitet werden sowie die Rechnungsprüfung durchgeführt wird, nur ungenügend ausgeführt.

Da zur Leistungserbringung des Planungsbüros F sowie zur bisher erhaltenen Vergütung unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Projektsteuerer und dem Land Sachsen-Anhalt bestehen, ist derzeit noch ein Rechtsstreit anhängig.

Nach einer am 22. Dezember 2003 im Auftrag des Projektsteuerers eingereichten Klage hat dieser seine gelegten Abschlagsrechnungen bis Juni 2003 vereinbarungsgemäß bezahlt bekommen und ein Honorar in Höhe von mehr als 2,5 Mio. € erhalten. Danach hat das Land Sachsen-Anhalt jegliche Zahlungen eingestellt. Das Planungsbüro F beansprucht nach der vorg. Klage darüber hinaus weitere 493.124,07 € nebst Zinsen in Höhe von 8 v. H.

Für den Landesrechnungshof ist es unverständlich, dass das StHBA in Kenntnis der dargelegten unzureichenden Leistungserbringung des mit der Projektsteuerung beauftragten Planungsbüros F bis Juni 2003 alle gelegten Abschlagsrechnungen vereinbarungsgemäß bezahlte und somit dem Projektsteuerer ca. 82 v. H. der beauftragten Honorarsumme – das sind ca. 2,5 Mio. € – vergütete.

Durch die vom Kultusministerium veranlasste Einschaltung eines Projektsteuerers sind erhebliche Aufwendungen in Höhe von derzeit ca. 2,5 Mio. € entstanden, ohne dass damit den o. g. negativen Entwicklungen entgegenge wirkt wurde.

Der Landesrechnungshof erwartet, auch unter dem Aspekt der wirtschaftlichen und sparsamen Durchführung von Baumaßnahmen, künftig zu prüfen, ob die Einschaltung eines Projektsteuerers zur Durchführung der Baumaßnahme notwendig ist oder ob die Leistungen eines Projektsteuerers durch die Bauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt erbracht werden können.

7 Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die bereits im Zusammenhang mit dem ersten Nachtrag prognostizierten Mehrausgaben in Höhe von 5,1 Mio. € bestätigt haben und zum Teil noch erhöhen werden. Insgesamt ist ein verlorener Mehraufwand von maximal 10,4 Mio. € entstanden.

Die vom Ausschuss für Finanzen mit Datum vom 15. Dezember 2005 genehmigte Kostenobergrenze in Höhe von ca. 158,5 Mio. € könnte nach derzeitigem Stand infolge Baukostenüberschreitung noch um weitere ca. 3,55 Mio. € überschritten werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass

- das Kultusministerium, der LBB, NL Süd, und das Universitätsklinikum der MLU HWB aus den aufgezeigten Feststellungen und Wertungen die notwendigen Schlussfolgerungen für ihr künftiges Handeln ziehen und
- in allen Fällen, bei denen Mehrausgaben entstanden sind oder noch entstehen, die Schadenshaftung und ggf. die Geltendmachung von Regressansprüchen geprüft wird.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung dem Landtag zeitnah die tatsächlich insgesamt geleisteten Ausgaben mitteilt sowie über aktuelle Entwicklungen unterrichtet.

Das MLV und das MK haben in ihrer Stellungnahme vom 27. Oktober 2008 teilweise auf die in der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom 21. Mai 2008 aufgezeigten Sachverhalte, die auch Gegenstand des Denkschriftbeitrages sind, geantwortet.

Das MLV und das MK haben u.a. darauf hin gewiesen, dass es bisher in der überwiegenden Anzahl von streitigen Auseinandersetzungen gelungen ist, Mehrkosten vollständig bzw. im erheblichen Maße abzuwehren.

Die Vervollständigung der Stellungnahme wollen das MLV und das MK nach kritischer Auswertung dem LRH unaufgefordert vorlegen.

Das MLV und das MK wollen zukünftig noch verstärkter einfordern, dass

- die Verträge mit den freiberuflich Tätigen rechtzeitig abgeschlossen und die vertraglich vereinbarten Leistungen ordnungsgemäß und vollständig eingefordert werden,
- konsequent auf die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Bauzeit hingewirkt wird und

- notwendige Nachträge zeitnah erstellt werden und die §§ 7, 24 und 54 der LHO sowie die RL Bau konsequent eingehalten werden.

Unabhängig davon beabsichtigt die Verwaltung auf Grund der Erfahrungen mit VOF-Verfahren zurzeit einen Leitfaden zur VOF zu erarbeiten, um zukünftig eine qualitative Verbesserung der Verfahren zu erzielen.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	51	- Sondervermögen „Grundstock“
Kapitel	5132	- Sondervermögen „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“
Titel	131 02	- Einnahmen aus dem Verkauf landwirtschaftlicher Flächen und Domänen
Haushaltsjahre		- 2004 - 2007

16 Unwirtschaftliche Veräußerung von landwirtschaftlichen Domänen des Landes

Die Landesregierung hatte im Jahr 2003 beschlossen, die Domänen des Landes Sachsen-Anhalt zu veräußern. Das Land hat daraufhin entsprechende Einnahmen für die Jahre 2004 bis 2007 in den Haushalt eingestellt.

Bislang hat es fünf Domänen in den Jahren 2004 bis 2006 veräußert und hierbei Verkäufe getätigt, deren Erlöse rund 1,3 Mio. € unterhalb des Verkehrswertes lagen.

Die Domänen sind landwirtschaftliche Gutshöfe eines Staates bzw. größere landwirtschaftliche Anwesen, die zumeist auf eine lange Geschichte zurückblicken. Auf dem Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt befanden sich die ehemaligen Staatsgüter im Wesentlichen in preußischem und zum Teil in anhaltischem Eigentum.

Nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 standen die Domänen zunächst unter der treuhändischen Verwaltung des Bundes (hier: Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft – BVVG). In den folgenden Jahren hat das Land die ehemaligen Staatsgüter im Rahmen der Vermögenszuordnung erhalten.

Das Land hat daraufhin seine Domänen an diverse Pächter in der Regel mit einer Laufzeit von 18 Jahren verpachtet. Darüber hinaus ist es in Verträge, die zwischen den Pächtern und der BVVG bestanden, eingetreten. Die Laufzeit der meisten Verträge endet zwischen 2010 und 2016.

Im Jahre 1997 hat das Land unter dem Namen „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“ ein Sondervermögen errichtet. In diesem Vermögen sind neben den Grundstücken des allgemeinen Grundvermögens und den landwirtschaftlichen Splitterflächen auch die Domänen enthalten.

Das Ministerium der Finanzen verwaltet dieses Sondervermögen. Es hat bei der Verwaltung dieser landwirtschaftlich genutzten Grundstücke (z. B. Verkauf) das Einvernehmen mit dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, als fachlich zuständiges Ressort, herzustellen.

Das Land war bis zum Jahr 2003 Eigentümer von insgesamt 22 Domänen mit einer Gesamtfläche von rund 6.820 ha.

In den Jahren 2004 bis 2006 hat es insgesamt fünf Domänen veräußert.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Objekte:

Domäne	Größe in ha	Verkaufsjahr
Bobbe	219,6775	2004
Dreileben	626,2947	2004
Tundersleben	438,4581	2004
Hagen	163,1020	2005
Görzig	401,4669	2006
Summe:	1.848,9992	

Insgesamt hat das Land bisher 19.591.265 € als Erlös für die verkauften Domänen erzielt.

Seit Mitte des Jahres 2006 hat das Land keine weiteren Domänenverkäufe vorgenommen, da das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt in mehreren Grundsatzfragen zu den Veräußerungsbedingungen der Domänen keinen Konsens finden konnten.

Der Landesrechnungshof hat sich auf Ersuchen des Ministeriums der Finanzen dieser Problematik angenommen und gegenüber dem Ministerium der Finanzen und dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt im Oktober 2007 eine „Gutachterliche Äußerung gemäß § 88 Abs. 3 LHO/Prüfungsmittelung über die Verfahrensweise bei der Veräußerung von Domänen des Landes Sachsen-Anhalt“ abgegeben.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfung der bereits getätigten Domänenverkäufe u. a. Folgendes festgestellt:

- **Ausgangslage**

Bei der Bewertung einer Domäne wird in der Regel unterschieden, ob und wie lange diese noch an einen Dritten verpachtet ist oder ob der Verkaufsgegenstand zum Zeitpunkt der Veräußerung pachtfrei ist. Danach werden grundsätzlich zwei verschiedene Verkehrswerte ermittelt:

- Zum einen der Verkehrswert, der die pachtvertraglichen Regelungen unberücksichtigt lässt. Dieser gilt z. B. für den Fall, dass der Pächter die Domäne selbst erwirbt. Er ist durch das bestehende Pachtrecht nämlich nicht in seinem wirtschaftlichen Handeln eingeschränkt.
- Zum anderen der Verkehrswert, der die Belastung durch den Pachtvertrag berücksichtigt, der sog. „Wert für Jedermann“. Dabei ist der wirtschaftliche Nachteil in Abzug zu bringen, den der potenzielle Käufer als Verpächter gegenüber der Situation der selbständigen Bewirtschaftung zu erwarten hat.

- **Getätigte Verkäufe**

Das Land hat im Jahr 2004 in Vorbereitung des Verkaufs zweier Domänen (Domäne A und B) jeweils ein Verkaufswertgutachten erstellen lassen. Der öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige hat die Verkehrswerte wie folgt angegeben:

Domäne	Domäne A	Domäne B
Verkehrswert ohne Anrechnung des Pachtrechtes (pachtunbeeinflusster Verkehrswert)	9.100.000 €	970.000 €
Verkehrswert unter Anrechnung des Pachtrechtes („Wert für Jedermann“)	7.800.000 €	900.000 €
Differenz	1.300.000 €	70.000 €

Das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt einigten sich darauf, die o. a. Domänen vorab dem jeweiligen Pächter zum Erwerb anzubieten. Auf einer Beratung zum Verkauf der beiden Domänen im Jahr 2004 verständigten sich die Vertreter beider Ministerien darauf, dass der Verkehrswert unter Anrechnung des Pachtrechtes auch gegenüber den Pächtern als Käufer gelten soll.

Sie begründeten ihre Entscheidung mit „schwerwiegenden wirtschaftlichen Nachteilen des kaufenden Pächters gegenüber der Fortsetzung der Pacht“.

Im Ergebnis verkaufte das Land die Domäne B für 900.000 € an den Pächter. Im Fall der Domäne A ergaben sich im Laufe der Vertragsverhandlungen Anpassungen des Verkehrswertes bezüglich Abgang von Flächen in einem laufenden Bodenordnungsverfahren sowie diverse Abzüge für die vom Pächter getätigten Investitionen, nämlich insgesamt 2.573.169 €.

Das Ministerium der Finanzen berechnete den Verkaufspreis daraufhin wie folgt:

Verkehrswert unter Anrechnung des Pachtrechtes („Wert für Jedermann“)	7.800.000 €
./.. getätigte Investitionen, Bodenordnungsverfahren	<u>2.573.169 €</u>
Verkaufspreis	5.226.831 €

Das Land hat letztlich die Domäne A zu einem Preis von 5.226.831 € an den Pächter verkauft.

Es hat die beiden Domänen A und B somit jeweils zum Verkehrswert unter Anrechnung des Pachtrechtes, dem sog. „Wert für Jedermann“ veräußert, obwohl es sich bei beiden Käufern um den jeweiligen Pächter der Domäne gehandelt hat.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das Land beim Verkauf an die Pächter selbst den pachtunbeeinflussten Verkehrswert heranziehen müssen, da die Pächter keine Nachteile durch den Kauf hinzunehmen brauchten.

Darüber hinaus hätte das Land ohnehin darüber befinden müssen, die Domäne erst zum Zeitpunkt des Ablaufes des Pachtvertrages zu veräußern, um entsprechende Preisabschläge vom Verkehrswert zu vermeiden.

Die Vermögensgegenstände dürfen grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden (vgl. §§ 63, 64 LHO sowie § 5 des Grundstock-Sondervermögensgesetzes vom 17. Januar 2008 – GVBl. LSA S. 17).

Dem Land sind durch diese Verfahrensweise Mindereinnahmen von rund 1.370.000 € (1.300.000 € + 70.000 €) entstanden.

Das Ministerium der Finanzen führte in seinen Stellungnahmen vom 5. März 2008 sowie vom 9. Juni 2008 u. a. Folgendes an:

- Die Domänen werden zwischenzeitlich nur noch zum sachverständig festgestellten Wert ohne Berücksichtigung des sog. Pachtrechtes angeboten.*
- Die damalige Verfahrensweise habe nicht zu Mindereinnahmen für den Landeshaushalt in der genannten Größenordnung von rund 1,3 Mio. € geführt. Ein Vergleich mit den erzielten Erlösen in der Region hätte gezeigt, dass für die Domänen A und B ein marktgerechter Preis gezahlt wurde.*

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Land bei der Veräußerung seiner Domänen künftig wirtschaftlich verfährt und ausschließlich optimale Verkaufsparameter anwendet.

Die diesbezüglichen Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten

Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)

1 Allgemeine Informationen über Prüfungen beim MDR

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen prüfen gemäß § 35 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-StV) die Wirtschaftsführung des MDR gemeinsam. Die Landesfunkhäuser können gemäß der Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe der am MDR-StV beteiligten Länder vom 18. Februar 1992 von dem jeweilig zuständigen Rechnungshof nach regionalen Gesichtspunkten eigenständig geprüft werden.

Für die gemeinsamen Prüfungen ist die turnusmäßig alle zwei Jahre wechselnde Federführung zum 1. Januar 2008 vom Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt auf den Sächsischen Rechnungshof übergegangen.

Grundlage der Prüfungen für den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt sind § 35 MDR-StV sowie die §§ 89 bis 99, 102, 103 und 111 LHO.

2 Aktuelle Prüfungen beim MDR

2.1 Vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser

Unter der Federführung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt haben die Rechnungshöfe im Jahr 2007 eine vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser Dresden, Erfurt und Magdeburg begonnen.

Die Ergebnisse der Prüfung zu den Schwerpunktthemen Betriebskosten und Vergabe von Leistungen, Bewirtschaftung der Kantinen und Prüfung der Verwendung der durch die Landesmedienanstalten an den MDR zurückgeführten Rundfunkgebühren haben die Rechnungshöfe als Teil I einer Prüfungsmitteilung an den MDR zusammengefasst.

Die Auswertung über die Prüfung der Aufwendungen für die Fernsehproduktionen der regionalen Nachrichten ist als Teil II dieser Prüfung vorgesehen.

Im Rahmen der Prüfungsmitteilung Teil I haben die Rechnungshöfe u. a. die grundsätzliche Problematik der Vergabe von Lieferungen und Leistungen erörtert.

Vergabe von Lieferungen und Leistungen durch den MDR

Für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen hat der MDR eine eigene Beschaffungsordnung erlassen. Nach § 6 Abs. 1 c Beschaffungsordnung des MDR entscheidet bei einem Auftragswert von mehr als 25.000 € „die Beschaffungsstelle in Abstimmung mit der fachlich zuständigen Direktion, ob ein Auftrag ausgeschrieben oder freihändig vergeben werden soll sowie über einzelne Verfahrensweisen“. Gemäß dem Wortlaut von § 6 Abs. 1 c Beschaffungsordnung ist davon die Entscheidung erfasst, ob der MDR beschränkt oder öffentlich ausschreibt. Präferenzen für eine bestimmte Art der Vergabe setzt die Beschaffungsordnung nicht.

Der MDR schreibt Bau- und andere Leistungen oftmals nur beschränkt ohne Öffentlichen Teilnahmewettbewerb aus.

Damit unterscheiden sich die Beschaffungsordnung und die Vergabepaxis des MDR wesentlich von VOB und VOL, nach denen der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung gilt. Nur in den in der VOB bzw. VOL beschriebenen Ausnahmefällen darf der Auftraggeber Bau- und andere Leistungen beschränkt ausschreiben oder freihändig vergeben.

Gemäß § 7 Abs. 1 Beschaffungsordnung führt der MDR eine Öffentliche Ausschreibung in Anlehnung an die Vorschriften der VOL und VOB in der jeweils gültigen Fassung durch. Ausgenommen davon sind diejenigen Vorschriften, die die Umsetzung von EG-Gemeinschaftsrecht im Bereich des Vergabewesens betreffen. Damit enthält die Beschaffungsordnung des MDR bisher u. a. nicht die Pflicht des MDR, Ausschreibungen europaweit bekanntzumachen.

Die Rechnungshöfe vertreten die Auffassung, dass der MDR das öffentliche Vergaberecht uneingeschränkt anwenden muss. Der MDR ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllt und überwiegend durch den Staat finanziert wird (§ 98 Nr. 2 GWB).

Die Auffassung der Rechnungshöfe wird durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in dem Vorabentscheidungsverfahren zur Auslegung der Richtlinien 92/50/EWG und 2004/18/EG⁶⁰ bestätigt.

⁶⁰ EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2007, Az. C-337/06

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hatte den EuGH im Rahmen eines Vergabepflichtverfahrens zwischen den Rundfunkanstalten und der GEWA⁶¹ um Beantwortung der Frage ersucht, ob es sich bei den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um öffentliche Auftraggeber im Sinne der Gemeinschaftsvorschriften handelt. Der EuGH hat diese Frage bejaht. Er hat in seinem Urteil insbesondere betont, das Kriterium der überwiegenden staatlichen Finanzierung verlange nicht, dass die Tätigkeit der Rundfunkanstalten direkt vom Staat finanziert wird. Vielmehr genüge eine Gebühr, die ihren Ursprung in einem staatlichen Rechtsakt hat und durch Bescheid erhoben sowie im Verwaltungszwangsverfahren vollstreckt wird. Im Übrigen hat das Gericht die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als öffentliche Auftraggeber im Sinne der vergaberechtlichen Gemeinschaftsvorschriften qualifiziert. Da § 98 Nr. 2 GWB der Umsetzung von Artikel 1 Buchst. b der Richtlinie 92/50/EWG in innerstaatliches Recht dient, gelten die Argumente des EuGH auch im deutschen Recht.

Aus Prüfungserfahrung wissen die Rechnungshöfe, dass Einrichtungen, die bei ihren Beschaffungsvorhaben öffentliche Gelder verwenden und dabei nicht den Marktgesetzen unterliegen, anfällig dafür sein können, bei der Auswahl ihrer Auftragnehmer nach anderen als wirtschaftlichen Motiven zu entscheiden. Das kann auch dazu führen, dass z. B. bestimmte Bieter bevorzugt werden. Hinzu kommt, dass die Einhaltung der Vergaberegeln ein bestimmtes Maß an Transparenz sicherstellt und dazu beiträgt, Korruption zu verhindern.

Die Rechnungshöfe halten es im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Rundfunkgebühren für zwingend erforderlich, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Vergabe von Lieferungen und Leistungen einem offenen Wettbewerb unterstellen und dem Abschluss von Verträgen grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung vorausgeht. Nur durch den mit der umfassenden Anwendung des Vergaberechts ermöglichten Wettbewerb wird die im Hinblick auf die Verwendung der Gebühreneinnahmen wirtschaftlichste Lösung sichergestellt.

Die Rechnungshöfe haben den MDR aufgefordert, künftig das öffentliche Vergaberecht unmittelbar anzuwenden. Damit wird die eigene Beschaffungsordnung des MDR weitgehend gegenstandslos.

⁶¹ Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH

Die Konferenz der Präsidentin und der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat am 24. bis 26. September 2008 die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zum Anlass genommen, auf Folgendes hinzuweisen:

„Im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Rundfunkgebühren ist es dringend geboten, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Vergabe von Lieferungen und Leistungen auch unterhalb der Schwellenwerte einem offenen Wettbewerb unterstellen. Damit werden die europarechtlichen Grundsätze von Transparenz und Gleichbehandlung, die die Rundfunkanstalten als öffentliche Auftraggeber durchgängig zu beachten haben, umgesetzt. Dies ist auch Voraussetzung für ein ausreichendes Maß an Korruptionsprävention.“

2.2 Operative Geldgeschäfte des MDR

Die Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR umfasste die mittel- und langfristigen Geldanlagen des MDR in den Geschäftsjahren 2001 bis 2005. Die Prüfung wurde in Abstimmung der drei Rechnungshöfe vom Sächsischen Rechnungshof durchgeführt. Im Ergebnis der Prüfung hat der MDR zugesagt, seine Dienstanweisung über die Verwaltung des Finanzanlagevermögens des MDR vom 4. Dezember 2000 zu aktualisieren.

2.3 Online-Angebote des MDR

Diese Prüfung wird gegenwärtig in Abstimmung der drei Rechnungshöfe vom Thüringer Rechnungshof durchgeführt. Ergebnisse der Prüfung liegen noch nicht vor.

2.4 Gebäude- und Liegenschaftsmanagement des MDR

Der Sächsische Rechnungshof prüft gegenwärtig in Abstimmung mit den Rechnungshöfen der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen den Kernbereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagement des MDR. Schwerpunkt der Prüfung sind das technische und das kaufmännische Gebäudemanagement sowie die Verwaltung der Liegenschaften durch den MDR.

Nach Abschluss der Prüfverfahren wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen unterrichten, der diese seinerseits dem Landtag mitteilt.

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Seibicke	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens - Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen - Sonderaufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliches Dienstrecht, Personal - Inneres - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes - Informations- und Kommunikationstechnik - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben

- | | | |
|--------------------|--------------|--|
| Abteilungsleiter 3 | Herr Elze | <ul style="list-style-type: none">- Raumordnung und Umwelt- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten |
| Abteilungsleiter 4 | Herr Tracums | <ul style="list-style-type: none">- Überörtliche Kommunalprüfung- Wohnungs- und Städtebau |

Redaktionsschluss war der 29. Oktober 2008.

Dessau-Roßlau im Oktober 2008



Seibicke
Präsident