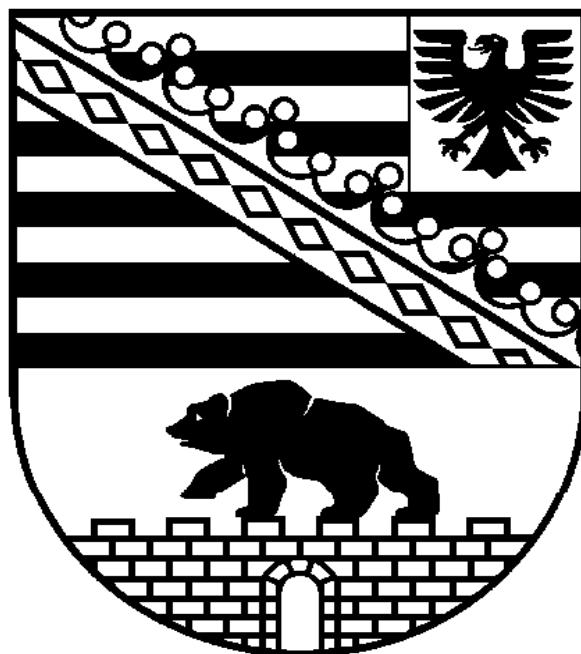


# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

**Jahresbericht 2009**

**Haushalts- und Wirtschaftsführung  
im Haushaltsjahr 2008**



**Teil 1**

**Denkschrift und Bemerkungen**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Dienstgebäude**

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-110

Ernst-Reuter-Allee 34 – 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: [poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de](mailto:poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de)

Internet: [www.lrh.sachsen-anhalt.de](http://www.lrh.sachsen-anhalt.de)

## Inhaltsverzeichnis

Seite

<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>III</b>
<b>Abschnitt A – Grundsatzbeitrag .....</b>	<b>1</b>
Gewährung von Zuwendungen aus dem Ausgleichsstock.....	1
<b>Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....</b>	<b>27</b>
1    Ungerechtfertigter Verzicht auf notwendige Ausschreibungen und damit auf die Herstellung von Wettbewerb .....	27
2    Langfristige Anmietung von Stellflächen für ein Parkhaus ohne ausreichende wirtschaftliche Nutzung.....	34
3    Auslösung von Aufträgen zu einer überplanmäßigen Ausgabe durch die Landtagsverwaltung ohne die erforderliche Ermächtigung .....	38
4    Probleme bei der Einführung eines integrierten Personalmanagementsystems in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt .....	41
5    Über Jahre andauernde Defizite beim Einsatz spezieller Software zur Unterstützung der Geschäftsprozesse bei der Rechtsbehelfsbearbeitung in den Finanzämtern .....	51
6    Effizienznachteile wegen nicht vollzogener Bildung eines gemeinsamen Landesstudienkollegs Sachsen-Anhalt.....	54
7    Unzureichende Möglichkeit von Erfolgskontrollen bei der Förderung der Theater .....	62
8    Auszahlung einer vorerst nicht benötigten Zuwendung für die Braunkohlesanierung zur Zwischenanlage bei der Bundesfinanzagentur.....	70
9    Zu hoher Verwaltungsaufwand und Verzicht des Landes auf die finanzielle Beteiligung der Teilnehmer bei einem Projekt der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III C .....	75
10   Unzulässige Doppelförderung von Dauerarbeitsplätzen während der Zweckbindungsfrist.....	81
11   Überfinanzierungen bei der Gewährung einer Vielzahl von Zuwendungen an einen Träger von Maßnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes .....	87
12   Unzureichende Koordinierung der Förderung von Landesgartenschauen in Sachsen-Anhalt .....	93
13   Nicht ausreichende Berücksichtigung der Zuwendungsvoraussetzungen und der Interessen des Landes bei der Förderung der Dorferneuerung .....	99

14	Optimierungspotenzial bei der analytischen Personalbedarfsermittlung in den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften (PEBB§Y).....	105
15	Mängel bei der Beachtung von Verfahrensrichtlinien durch Hochschulen im Bereich der Zusammenarbeit mit An-Instituten.....	113
16	Unwirtschaftliches Handeln sowie Versäumnisse bei der Bewilligung und Verwendung von Fördermitteln für den Neu- und Ausbau von Personenbahnhöfen .....	121
17	Unwirtschaftliches Verwaltungshandeln bei der Planung, Ausführung und Abrechnung von Kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten.....	129
Abschnitt C – Überörtliche Kommunalprüfung .....		135
	Nicht zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit .....	135
Zuständigkeit des Senats .....		160

## Abkürzungsverzeichnis

ALFF	- Amt für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten
Art.	- Artikel
AV	- Abwasserverband
BAT-O	- Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BGB	- Bürgerliches Gesetzbuch
BuchO	- Buchungsordnung für die Finanzämter
EFRE	- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EPOS	- Elektronisches Personal-, Organisations- und Stellenmanagementsystem
EPVS	- Einheitliches Personalverwaltungssystem
ESF	- Europäischer Sozialfonds
EU	- Europäische Union
FAG	- Finanzausgleichsgesetz
GA	- Gemeinschaftsaufgabe
GAK	- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GemHVO	- Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindehaushaltsverordnung)
GemKVO	- Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindekassenverordnung)
GO LSA	- Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HSG-LSA	- Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
IPIS	- Integriertes Stellen-, Personal- und Bezügementmanagement-system
IT	- Informationstechnik
JVA	- Justizvollzugsanstalt
KIDICAP	- Kirche, Diakonie, Caritas-Personalabrechnungsprogramm
KNA	- Kosten-Nutzen-Analyse
KNUE	- Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten
KOWISA	- Kommunalwirtschaft Sachsen-Anhalt GmbH & Co. Beteiligungs KG
LBB	- Landesbetrieb Bau
LBB-HNL	- Landesbetrieb Bau - Hauptniederlassung
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LKO LSA	- Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LLFG	- Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau

LMBV	- Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
MBI. LSA	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MLU	- Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
NASA	- Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH
NOSA	- Nordharzer Stahl- und Apparatebau GmbH NOSA GmbH - Holding der Stadt Halberstadt
OFD	- Oberfinanzdirektion
ÖPNV	- Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	- Obergerverwaltungsgericht
PD	- Polizeidirektion
PMS	- Personalmanagementsystem
PROSA	- Personal- und Organisationsverfahren für das Land Sachsen-Anhalt
riPs	- ressortübergreifendes, integriertes Stellen-, Personal- und Bezügementagementsystem
RK	- Revierkommissariat
SALUS GmbH	- Betreibergesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt
TVöD	- Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVÜ-VKA	- Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
UStG a. F.	- Umsatzsteuergesetz alte Fassung
VA	- Verwaltungsabkommen
VbE	- Vollbeschäftigteneinheit
VBM	- Vorgangsbearbeitungsmodul
VO (EG)	- Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
VOB	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	- Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	- Verdingungsordnung für Leistungen
VV	- Verwaltungsvorschrift
VV-Gk	- Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts
VZÄ	- Vollzeitäquivalent
WiBe	- softwareunterstützte Wirtschaftlichkeitsberechnungen - Empfehlungen der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung

## **Abschnitt A – Grundsatzbeitrag**

### **Gewährung von Zuwendungen aus dem Ausgleichsstock**

---

**Die im Ausgleichsstock nach § 12 Finanzausgleichsgesetz (FAG) zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel sind eine besondere Teilmasse der Zuweisungen an die Kommunen.**

**Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind diese Mittel nicht dafür vorgesehen, wiederkehrende Liquiditätshilfen bzw. Dauerhilfen zu gewähren oder sonstige Sonderfälle, insbesondere mit zusätzlichem Investitionsbedarf, zu finanzieren.**

**Das Ministerium des Innern entscheidet über Anträge auf Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock regelmäßig unter Berücksichtigung eines strengen Maßstabes und unter Erteilung von Auflagen an die Kommunen.**

#### **1 Allgemeines**

Der kommunale Finanzausgleich sichert den Gemeinden neben den eigenen Einnahmen z. B. aus Steuern die finanzielle Grundlage ihrer Selbstverwaltung.

Entsprechend Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz leiten die Länder einen prozentualen Anteil ihrer Einnahmen an die Kommunen weiter. Die Höhe dieses Anteils wird durch Landesgesetz festgelegt und soll gewährleisten, dass die Kommunen an den Steuereinnahmen von Bund und Ländern angemessen beteiligt werden.

Dazu regeln die Länder auf der Grundlage der Länderverfassungen jeweils in eigenen Landesgesetzen die Verteilung der Mittel zwischen den Kommunen.

Im Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Oktober 2005 (GVBl. LSA S. 646), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Dezember 2008 (GVBl. LSA S. 398) (FAG), sind die Art und Weise der Verteilung der Zuweisungen geregelt, die das Land Sachsen-Anhalt den Kommunen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben gewährt.

Gemäß § 12 FAG erhalten Kommunen Leistungen aus dem Ausgleichsstock, wenn sie u. a. ihren unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht mehr nachkommen können. Der Ausgleichsstock dient außerdem der Vermeidung von besonderen Härten bei der Durchführung der Aufgaben der Kommunen.

Gemäß § 12 Abs. 5 FAG kann eine Bewilligung mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Ein Rechtsanspruch auf diese Leistung besteht nicht.

Die Mittel, die den Kommunen im Rahmen des Ausgleichsstocks zur Verfügung gestellt werden, sind keine zusätzlichen Mittel des Landes im Sinne freiwilliger Zuwendungen. Es handelt sich hierbei vielmehr um eine prozentual vorbestimmte Teilmasse der den Kommunen durch das FAG insgesamt zur Verfügung gestellten Zuweisungsmittel.

Mit dem Runderlass „Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 12 des Finanzausgleichsgesetzes“ (Runderlass des Ministeriums des Innern vom 5. März 1996 - 32.10611) hat das Ministerium des Innern die Voraussetzungen für die Gewährung und die Maßstäbe für die Verteilung dieser Zuweisungen festgelegt. Die Gewährung dieser Zuweisungen ist danach an bestimmte Mindestforderungen gebunden, insbesondere:

- sind alle Möglichkeiten der Einnahmenbeschaffung und Ausgabeneinschränkungen auszuschöpfen,
- soll der Fehlbetrag mehr als 5 v. H. der gesamten Soll-Einnahmen betragen,
- müssen die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Fehlbeträge des Verwaltungshaushaltes durch das zuständige RPA geprüft und bestätigt sein,
- wird im Rahmen des innerkreislichen Finanzausgleiches erwartet, dass sich die Landkreise am verbleibenden Fehlbetrag beteiligen,
- werden Fehlbeträge im Vermögenshaushalt grundsätzlich nur bei unabweisbaren Investitionen ausgeglichen, für die eine Kreditaufnahme die dauernde Leistungsfähigkeit des Antragstellers gefährden würde.

Außerdem regelt der Runderlass, welche Unterlagen mit dem Antrag vorzulegen sind.

Die auf dem Dienstweg eingereichten Unterlagen werden nach Durchsicht auf Vollständigkeit mit einer Stellungnahme des Landkreises als Kommunalaufsichtsbehörde an das Landesverwaltungsamt übergeben, das den Antrag mit Anlagen und einer ergänzenden Stellungnahme an das Ministerium des Innern weiterleitet.

Gemäß Nr. 2.6. des Runderlasses wird von den Landkreisen erwartet, dass sie sich am verbleibenden ungedeckten Fehlbetrag ihrer kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften beteiligen, z. B. durch Stundung der Kreisumlage.

Da sich fast alle Landkreise selbst in der Haushaltskonsolidierung befinden, können diese ausbleibenden Zahlungen selbst zu einer weiteren Verschlechterung der



Haushaltssituation der betroffenen Landkreise führen.

Gleiches trifft auf die mögliche Nichtzahlung erforderlicher fälliger Umlagenzahlungen an Verwaltungsgemeinschaften oder Zweckverbände zu, die dadurch in finanzielle Schwierigkeiten geraten können.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Bearbeitung der Antragsverfahren beim Ministerium des Innern regelmäßig einen längeren Zeitraum in Anspruch nahm. Dies ist einerseits mit der teilweise nicht vollständigen Vorlage von Antragsunterlagen und damit fehlender Bescheidungsreife zu begründen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Mitteln nach § 12 FAG um Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches handelt, die grundsätzlich der gesamten kommunalen Familie zustehen. Das Ministerium des Innern gewährt diese Zuweisungen unter Berücksichtigung der in § 12 FAG geregelten Vorgaben unter Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung. Daher ist eine sorgfältige Prüfung der Antragsunterlagen einschließlich der Bewertung der Haushaltskonsolidierung der Antrag stellenden Kommune unabdingbare Voraussetzung für eine Entscheidung, die der faktisch „treuhänderischen“ Rolle des Ministeriums des Innern gerecht wird. Aufgrund des begrenzten Personalbestandes beim Ministerium sind die obere und die unteren Kommunalaufsichtsbehörden aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere bei der Durchsetzung der Nebenbestimmungen verstärkt einzubeziehen.

Der Landesrechnungshof ist aufgrund der geprüften Einzelfälle der Ansicht, dass das Ministerium des Innern die vorliegenden Anträge regelmäßig in angemessener Frist beschieden hat. Für nicht entscheidungsreife Vorgänge hat das Ministerium des Innern entsprechende Unterlagen nachgefordert. Lagen die zeitlichen Antragsvoraussetzungen noch nicht vor, hat das Ministerium des Innern die Anträge nicht sofort abschlägig beschieden, sondern zurückgestellt. Auch dieses Verfahren ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes sachgerecht.

Der Landesrechnungshof hält die stärkere Einbindung des Landesverwaltungsamtes als obere Kommunalaufsichtsbehörde in das Antragsverfahren insbesondere in den Fällen für angezeigt, in denen gegebenenfalls eigene Interessen der Landkreise die Objektivität ihrer Stellungnahmen als untere Kommunalaufsichtsbehörden nicht in dem gebotenen Maße gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis seiner Prüfung die Verfahren, nach denen den Kommunen Mittel aus dem Ausgleichsstock gewährt werden, in vier Gruppen aufgeteilt und dazu folgende Feststellungen getroffen:

**- (typische) Bedarfszuweisungen (siehe nachfolgend Nr. 2)**

Diese Zuweisungen dienen dem (anteiligen) Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren, die die Kommune trotz nachhaltiger Konsolidierung nicht aus eigener Kraft in angemessenem Zeitraum ausgleichen kann. Es handelt sich dabei um den idealtypischen Fall, dass durch die Gewährung der Zuweisungen eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederhergestellt wird.

**- (typische) Liquiditätshilfen (siehe nachfolgend Nr. 3)**

Die Liquiditätshilfen werden gewährt, wenn aufgrund besonderer Liquiditätsprobleme bzw. einmaliger besonderer Notlagen eine kurzfristige Hilfe notwendig ist. Die Mittel sind grundsätzlich rückzahlbar. Sie können jedoch auch im Vorgriff auf eine zu erwartende Bedarfszuweisung gewährt werden, wenn die Voraussetzungen für eine Bedarfszuweisung noch nicht vorliegen.

**- wiederkehrende Liquiditätshilfen bzw. Dauerhilfen (siehe nachfolgend Nr. 4)**

Derartige Liquiditätshilfen hat das Ministerium des Innern als rückzahlbaren Zuschuss gewährt, wenn Kommunen Zahlungsunfähigkeit drohte, jedoch das Ziel des Bedarfszuweisungsverfahrens, eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederzuerlangen, offensichtlich nicht zu erreichen war.

**- Sonderfälle, insbesondere mit zusätzlichem Investitionsbedarf (siehe nachfolgend Nr. 5)**

Unter diese Gruppe von Zuweisungen hat der Landesrechnungshof die Fälle gezählt, in denen insbesondere aufgrund von erhöhten Investitionsbedarfen bzw. durch notwendige Ausgaben infolge von Investitionen die Kommunen nicht in der Lage waren, die Haushalte auszugleichen. In diesen Fällen gewährte das Ministerium des Innern auch Zuweisungen zur Deckung von Ausgaben des Vermögenshaushaltes bzw. zum Ausgleich von im Vermögenshaushalt entstandenen Fehlbeträgen.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die dargestellte erste und zweite Gruppe von Verfahren diejenigen sind, die auch vom Ausgleichsstock tatsächlich abgedeckt werden sollten.**

**Dauerliquiditätshilfen und Unterstützungsleistungen für Sonderfälle insbesondere mit zusätzlichem Investitionsbedarf aus dem Ausgleichsstock hingegen müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes durch zielgerichtete Lenkung von Fachförderungen vermieden werden.**

## **2 Gewährung von Bedarfszuweisungen an die Lutherstadt Wittenberg**

Nach Nr. 2.2 des Runderlasses werden die durch die Jahresrechnung ausgewiesenen und durch das Rechnungsprüfungsamt bestätigten Fehlbeträge in angemessener Höhe, d. h. bis zu 90 v. H., abgedeckt. Zur Antragstellung ist eine Kommune gemäß Nr. 3.1 des Runderlasses erst berechtigt, wenn der entstandene Fehlbetrag entgegen § 23 GemHVO in den zwei folgenden Haushaltsjahren nicht abgedeckt werden konnte. Voraussetzung ist u. a., dass dem Antrag ein von der Vertretungskörperschaft beschlossenes Haushaltskonsolidierungskonzept beigelegt ist. In Nr. 3.3 des Runderlasses finden sich selbst beispielhaft benannte Konsolidierungsmöglichkeiten zur Reduzierung von Ausgaben und Verbesserung von Einnahmen.

Auf mehrere Anträge der Lutherstadt Wittenberg, beginnend im Jahr 2002, bewilligte das Ministerium des Innern

- mit Bescheid vom 4. Mai 2005 eine Bedarfszuweisung in Höhe von 4.564.789 € zum Fehlbetragsausgleich (Deckungsquote von 90 v. H.) im Verwaltungshaushalt des Haushaltsjahres 2001 und
- mit Bescheid vom 12. Dezember 2007 eine Bedarfszuweisung in Höhe von 3.524.914 € (Deckungsquote von 45 v. H.) zum Ausgleich der erwirtschafteten Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 2002 und 2003.

Die Bewilligungen hatte das Ministerium des Innern jeweils mit der Nebenbestimmung versehen, die Haushaltskonsolidierung zu forcieren.

Der Landesrechnungshof hat sich der Einschätzung des Ministeriums des Innern, dass die Haushaltskonsolidierung forciert werden soll, vom Grundsatz her angeschlossen. Im Ergebnis seiner Prüfungen hatte er die Umsetzung der Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch den Stadtrat, als insgesamt zu zögerlich und im Ergebnis nicht ausreichend bewertet.

So hatte z. B. der Stadtrat am 27. Oktober 2004 ein überarbeitetes Haushaltskonsolidierungskonzept als Rahmenprogramm beschlossen, aber für einzelne Maßnahmen sollten erst im Haushaltsjahr 2005 noch Einzelbeschlüsse gefasst werden.

Dies betraf z. B. die von der Lutherstadt Wittenberg unterhaltene Berufsfeuerwehr.

Die Berufsfeuerwehr und die in den Ortsteilen bestehenden freiwilligen Feuerwehren bezuschusst die Stadt jährlich mit bis zu 3 Mio. €. Bereits im Jahr 1993 hatte das Rechnungsprüfungsamt der Stadt die Feststellung getroffen, dass die Stadt nach dem Brandschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt nicht verpflichtet ist, eine Berufsfeuerwehr vorzuhalten, und der Verwaltung empfohlen zu prüfen, die Berufsfeuerwehr in eine freiwillige Feuerwehr mit hauptamtlichen Kräften umzuwandeln.

Im Haushaltskonsolidierungskonzept 2002 war die Fortschreibung der Feuerwehrekonzepktion enthalten, ohne konkrete Einsparziele und Zeitvorgaben zu treffen. Mit dem Gutachten eines Beratungsunternehmens zur Haushaltskonsolidierung wurde diese Maßnahme erneut aufgegriffen. Den notwendigen Beschluss für die Umwandlung fasste der Stadtrat am 25. Mai 2005. Tatsächlich umgesetzt sind nach aktuellen Feststellungen des Landesrechnungshofes bis zum Haushaltsjahr 2008 keine wesentlichen Stellenreduzierungen.

Im Prüfbericht mit dem Schwerpunkt: „Konsolidierung des Haushaltes“ vom Mai 2006 hatte der Landesrechnungshof dargestellt, dass aus dem Haushalt der Stadt dem Eigenbetrieb Entwässerungsbetrieb der Lutherstadt Wittenberg ein jährlicher Zuschuss zur Beseitigung des Niederschlagswassers zur Verfügung gestellt wurde. Dabei handelte es sich um eine freiwillige Leistung zum Ausgleich zwischen der kostendeckend kalkulierten und der tatsächlich durch Satzung festgesetzten Niederschlagswassergebühr. Darüber hinaus hatte der Landesrechnungshof in dem v. g. Prüfungsbericht festgestellt, dass die Lutherstadt Wittenberg ihre wirtschaftlichen Beteiligungen nicht umfassend in die Haushaltskonsolidierung einbezogen hatte. Mögliche Erträge der Beteiligungen, die den Haushalt der Stadt hätten entlasten können, verblieben in den Unternehmen. So hatten in den Geschäftsjahren 2002 und 2003 drei städtische Gesellschaften ihr Stammkapital um insgesamt 2.325.579 € aufgestockt. Diese Kapitalerhöhungen waren aus der Kapitalrücklage bzw. aus der Gewinnrücklage gespeist worden. Eine Entnahme aus der Kapital- bzw. Gewinnrücklage und die Zuführung zum Haushalt der Stadt wäre ein nachhaltiger Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und zum Abbau der Fehlbeträge gewesen. Verbunden z. B. mit der Tilgung von Krediten wäre der Haushalt dauerhaft entlastet worden.

**Der Landesrechnungshof hat aufgrund der bisher bei der Stadt durchgeführten Prüfungen eingeschätzt, dass der Stadtrat und die Verwaltung der Lutherstadt Wittenberg bisher nicht genug getan haben, um den Haushalt der Stadt nachhaltig zu konsolidieren. Dies betrifft vor allem die mangelnde Einbeziehung der wirtschaftlichen Unternehmen der Stadt.**

**Der Landesrechnungshof hält es daher für notwendig, dass Auszahlungen in**

geeigneten Fällen von der nachgewiesenen Erfüllung bestimmter Verpflichtungen abhängig gemacht werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes würde ein solches Verfahren die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen forcieren. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer termingerechten Überwachung und Kontrolle der Erfüllung der Nebenbestimmungen durch die Landkreise als untere Kommunalaufsichtsbehörden. Hierbei muss nach Ansicht des Landesrechnungshofes das Landesverwaltungsamt als obere Kommunalaufsichtsbehörde stärker in die Pflicht genommen werden.

### **3        Gewährung von Liquiditätshilfen an die Stadt Halberstadt**

Im Jahr 2004 stellte die Stadt Halberstadt erstmalig einen Antrag auf Gewährung einer Liquiditätshilfe, und zwar in Höhe von 10,8 Mio. €. Der Landkreis Halberstadt sowie das Landesverwaltungsamt befürworteten den Antrag, ohne sich zu den erheblichen Vermögenswerten zu äußern, die die Stadt Halberstadt in ihren Beteiligungen gebunden hat.

Mit Bescheid vom 22. Juni 2004 lehnte das Ministerium des Innern den Antrag auf Gewährung von Liquiditätshilfe ab. Das Ministerium begründete die Ablehnung u. a. damit, dass der von Liquiditätshilfeempfängern geforderte Kassenkreditrahmen von ca. 30 bis 40 v. H. der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes nicht vorhanden und somit nicht ausgeschöpft war.

Das Ministerium des Innern empfahl, den Liquiditätsbedarf durch die Erhöhung des Kassenkredites auf 30 v. H. zu decken.

Darüber hinaus bestehe Konsolidierungspotenzial bei den Personalausgaben, beim Kostendeckungsgrad des Friedhofes und durch Reduzierung freiwilliger Aufgaben.

Mit Schreiben vom 19. Juli 2004 machte die Stadt geltend, dass vor der ablehnenden Entscheidung keine Anhörung stattgefunden habe. Die Empfehlungen des Ministeriums zur Höhe des Kassenkreditrahmens stufte die Stadt als sehr bedenklich ein. Außerdem hätten nach Ansicht der Stadt „Gespräche auf der politischen Ebene“ einen positiven Bescheid erwarten lassen.

Gegen den ablehnenden Bescheid erhob die Stadt Klage beim Verwaltungsgericht Magdeburg gegen das Ministerium des Innern.

In einem Gespräch am 8. September 2004 mit Vertretern der Stadt und des Landkreises verwies das Ministerium des Innern auf die Beteiligungen der Stadt, insbesondere die NOSA GmbH - Holding der Stadt Halberstadt (NOSA). Die Stadt hatte der Gesellschaft mit der Einbringung von Wirtschaftsgütern in die städtische Holding

1997 ein Darlehen in Höhe von rund 7,7 Mio. € gewährt. Das Ministerium des Innern wies die Stadt darüber hinaus darauf hin, dass zuerst die eigenen Einnahmen auszuschöpfen seien.

Die Stadt solle alle Haushaltsunterlagen erneut zur Prüfung einreichen. Angekündigt wurde bereits im Vorfeld, dass die beantragte Summe von 10 Mio. € nicht aus dem Ausgleichsstock gezahlt werden könne.

Der Vertreter der Stadt, der gleichzeitig Vertreter der NOSA war, teilte ohne nähere Begründung mit, dass das gewährte Darlehen zurzeit nicht rückzahlbar und daher nicht zur Reduzierung des Defizits bei der Stadt einsetzbar sei.

Bereits in vorangehenden überörtlichen Prüfungen der Stadt hatte der Landesrechnungshof auf den möglichen Einsatz von Vermögenswerten aus den Beteiligungen der Stadt verwiesen. Der betreffende Darlehensvertrag war unbefristet und unverzinslich. Er enthielt aber eine Klausel dahingehend, dass der Darlehensgeber eine Verzinsung verlangen könne, wenn es die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft erlaube. Bereits am 29. Juni 2004 hatte sich der Aufsichtsrat der NOSA, der aus dem Oberbürgermeister und den Stadträten der Stadt besteht, mit dem Vorschlag befasst, aufgrund der positiven Entwicklung das Darlehen zu verzinsen. Ein Beschluss hierzu wurde nicht gefasst.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes hat die Stadt unter Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 90 Abs. 2 GO LSA und die Einnahmebeschaffungsgrundsätze des § 91 GO LSA darauf verzichtet, ihre Rechte als Gesellschafter geltend zu machen und für die Haushaltskonsolidierung dringend nötige Einnahmen zu erzielen.

**Aus diesem Grund ist der Landesrechnungshof der Ansicht, dass das Ministerium des Innern den Antrag der Stadt auf Gewährung einer Liquiditätshilfe zum damaligen Zeitpunkt rechtmäßig abgelehnt hatte.**

Auf den erneuten Antrag auf Gewährung einer Liquiditätshilfe vom 8. September 2004 gewährte das Ministerium des Innern der Stadt mit Bescheid vom 26. Oktober 2004 eine Liquiditätshilfe in Höhe von 5.735.000 €. Als Nebenbestimmung zum Bescheid verlangte das Ministerium des Innern die Ausschöpfung aller Sparmöglichkeiten unter Einbeziehung aller Beteiligungsgesellschaften, insbesondere der NOSA, sowie die Beitreibung von Kasseneinnahmeresten.

Daraufhin nahm am 9. November 2004 die Stadt Halberstadt ihre Klage zurück.

Der Landkreis Halberstadt berichtete am 3. Mai 2005 dem Ministerium des Innern, dass die Stadt Mittel aus der allgemeinen Rücklage als Eigenmittel nutzen wolle, damit sie Fördermittel aus dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ sowie

für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Anspruch nehmen könne. Diese den Mindestbetrag der allgemeinen Rücklage übersteigenden Beträge sollte die Stadt nach dem Bewilligungsbescheid des Ministeriums des Innern zur Fehlbetragsreduzierung einsetzen. Der Landkreis regte an, die Bestimmungen im Bewilligungsbescheid entsprechend zu ändern, damit die Stadt die Fördermittel in Anspruch nehmen könne.

Das Ministerium des Innern machte mit Schreiben vom 8. Mai 2005 deutlich, dass es diesem Vorschlag nicht folgen würde. Weiter wies es darauf hin, dass die Beteiligungen noch immer nicht in die Haushaltskonsolidierung einbezogen worden wären. Mit einem weiteren Schreiben vom 22. Februar 2005 mahnte das Ministerium des Innern den Nachweis über die Erfüllung der Nebenbestimmungen an.

**Die Stadt Halberstadt wurde nochmals aufgefordert, das Haushaltskonsolidierungskonzept zu überarbeiten.**

Hinweise des Ministeriums des Innern bezogen sich auf weitere Vorschläge zur Reduzierung im Bereich Personal, eine kostendeckende Konzeption im Bereich Friedhofswesen, die Erhöhung der sonstigen Einnahmen und die Einführung von Benutzungsgebühren.

Am 28. November 2005 berichtete der Landkreis Halberstadt über die Erfüllung der Nebenbestimmungen für die Bewilligung der Liquiditätshilfe. Er stellte dar, dass unter Berücksichtigung der aufgelaufenen Fehlbeträge bis zum Ende des Haushaltsjahres 2013 kein Ausgleich möglich sei. Zum Stand der Erfüllung der Nebenbestimmung, die Beteiligungen der Stadt in die Haushaltskonsolidierung einzubeziehen, nahm der Landkreis nicht Stellung. Er teilte auch nicht mit, ob er kommunalaufsichtliche Maßnahmen mit dem Ziel eingeleitet hatte, die Erfüllung der Nebenbestimmung durchzusetzen.

**Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass der Landkreis Halberstadt als zuständige untere Kommunalaufsichtsbehörde seine Aufgaben nicht in ausreichendem Maße erfüllt und notwendige Maßnahmen nicht durchgesetzt hat. Außerdem hält der Landesrechnungshof die stärkere Einbeziehung des Landesverwaltungsamtes als obere Kommunalaufsichtsbehörde für unerlässlich, um die Wirksamkeit der unteren Kommunalaufsichtsbehörde zu stärken.**

Am 19. Juli 2007 stellte die Stadt Halberstadt einen Antrag auf Gewährung einer

Bedarfszuweisung in Höhe von 9.921.513,92 € für den im Haushaltsjahr 2003 entstandenen Fehlbetrag.

Sowohl der Landkreis als auch das Landesverwaltungsamt befürworteten den Antrag. Eine beiliegende Vermögensaufstellung mit Stand vom August 2006 beinhaltete, allein Vermögenswerte aus Beteiligungen in Höhe von rund 11,9 Mio. €.

Der Rahmen der in Anspruch zu nehmenden Kassenverstärkungskredite betrug 54,8 v. H. der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes.

Mit Bescheid vom 10. Oktober 2007 lehnte das Ministerium des Innern den Antrag ab. In dem die Entscheidung vorbereitenden Vermerk vom 4. Oktober 2007 stellte das Ministerium dar, dass mit dem vorgelegten Haushaltskonsolidierungskonzept selbst ohne Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren der Ausgleich bis 2015 nicht dauerhaft nachgewiesen werde. In den Haushaltsjahren 2010 und 2012 würden zwar keine neuen und in den Jahren 2014 und 2015 nur geringfügige Fehlbeträge ausgewiesen, dies sei jedoch auf die nicht veranschlagten Zuführungen vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt zurückzuführen. Der ständige zweckwidrige Einsatz von investiven Mitteln (hier: Investitionshilfe nach § 11 a FAG) sei keine zulässige Konsolidierungsmaßnahme. Würde die Stadt die Pflichtzuführung leisten, würden im Verwaltungshaushalt jährlich neue Fehlbeträge in Höhe von rund 1,5 Mio. € entstehen. Nicht erkennbar sei, wie die Stadt Halberstadt ihre Beteiligungen, insbesondere die NOSA in die Haushaltskonsolidierung einbeziehe.

**Der Landesrechnungshof teilt diese Bewertung des Ministeriums des Innern. Er hält es für notwendig, dass der Landkreis mit Unterstützung durch das Landesverwaltungsamt seine Aufsicht mit geeigneten kommunalaufsichtlichen Mitteln so ausübt, dass die Stadt Halberstadt alle notwendigen Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushaltes umsetzt.**

#### **4 Gewährung von wiederkehrenden Liquiditätshilfen/Dauerhilfen**

Wie bereits dargestellt, können Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock in begründeten Ausnahmefällen als zunächst rückzahlbare Liquiditätshilfe geleistet werden. Ausnahmsweise kann dies gemäß Nr. 3.5 in Verbindung mit Nr. 11 des Runderlasses bei drohender Zahlungsunfähigkeit auch dann erfolgen, wenn (noch) kein Bedarfszuweisungsverfahren anhängig ist.



Der Landesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen auch Sachverhalte festgestellt, bei denen das Ziel eines Bedarfszuweisungsverfahrens, eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederzuerlangen, offensichtlich nicht zu erreichen war. In diesen Fällen kann das Ministerium des Innern zur Abwendung der drohenden Zahlungsunfähigkeit ebenfalls Liquiditätshilfen als grundsätzlich rückzahlbaren Zuschuss gewähren. Für diese Sonderfälle finden sich keine ausdrücklichen Regelungen in dem vorliegenden Runderlass.

*- Gemeinde Dittfurt*

Die Gemeinde Dittfurt erhielt bereits im Jahr 1994 eine Liquiditätshilfe in Höhe von rund 1,5 Mio. €. Aufgrund eines weiteren Antrages erhielt die Gemeinde am 15. Mai 2002 eine weitere Liquiditätshilfe in Höhe von 240.000 €.

Zur Gefahrenabwehr in Folge eines Hangrutsches am Kirchberg/Mühlberg beantragte die Gemeinde am 14. Juni 2006 erneut die Gewährung einer Liquiditätshilfe in Höhe von 1,0 - 1,5 Mio. €.

Da die Gemeinde dem Antrag keinen Kassenflussplan beigelegt hatte, stellte das Ministerium des Innern die Bearbeitung des Antrages zurück. Vier Monate später reduzierte die Gemeinde den Liquiditätsbedarf auf 1,0 Mio. € und legte den dazugehörigen Kassenflussplan und ein Gutachten vor.

Der ehemalige Landkreis Quedlinburg als Kommunalaufsichtsbehörde befürwortete den Antrag nur in Höhe von 250.000 € und schlug vor, die Kostenbeteiligung privater Eigentümer zu prüfen. Er führte weiter aus, dass über die bereits vorhandenen Konsolidierungsmaßnahmen hinaus keine weiteren Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen würden. Der Kassenkreditrahmen aus dem Jahr 2005 liege bereits bei 61 v. H. der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes. Aufgrund seiner eigenen angespannten finanziellen Lage könne der Landkreis seiner Ausgleichsfunktion nicht nachkommen.

Das Ministerium des Innern schlug vor, den Verkauf von KOWISA-Anteilen in Höhe von 105.708,66 € zu prüfen. Die Einnahmen aus der Gewinnbeteiligung stellten jedoch eine jährliche Entlastung des Haushaltes dar. Die Grundsteuerhebesätze lagen bereits höher als der Landesdurchschnitt. Das Ministerium des Innern hatte auch festgestellt, dass die Gemeinde die Auflagen des Bescheides aus dem Jahr 2002 erfüllt hatte.

Am 27. November 2006 bewilligte das Ministerium des Innern der Gemeinde eine weitere Liquiditätshilfe in Höhe von 250.000 €.

Am 29. März 2007 stellte die Gemeinde erneut einen Antrag wegen notwendiger

Hangsicherungsmaßnahmen in Höhe von 704.475,55 €. Der Landkreis Quedlinburg unterstützte den Antrag nur in Höhe von 654.300 €. Das Landesverwaltungsamt befürwortete den Antrag.

Da sich die Bewilligungsvoraussetzungen im Verhältnis zu dem Antrag im Jahr 2006 nicht wesentlich geändert hatten, bewilligte das Ministerium des Innern mit Bescheid vom 24. April 2007 eine weitere Liquiditätshilfe in Höhe von 654.300 €.

Ein weiterer ergänzender Antrag wegen der Hangsicherung erfolgte durch die Gemeinde Dittfurt am 12. September 2007 in Höhe von 1.173.848,51 €.

Dieser Antrag wurde wiederum, allerdings nur in Höhe von 1.015.700 €, durch den Landkreis Harz befürwortet.

Wie bereits beim vorherigen Antrag erfolgte eine zeitnahe Entscheidung. Die Bewilligung erfolgte in Höhe von 1.007.800 € mit Bescheid vom 18. Oktober 2007.

**Insgesamt erhielt die Gemeinde Dittfurt seit 1994 Liquiditätshilfen in Höhe von mehr als 3,6 Mio. €.**

**Angesichts der mangelnden finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde, die sich auch mittelfristig nicht ändern wird, hält der Landesrechnungshof eine abschließende Entscheidung über die teilweise lange zurück liegenden Liquiditätshilfen für erforderlich. Die vom Ministerium des Innern in regelmäßigen Abständen vorzunehmende Prüfung, ob eine Rückzahlung der gewährten Hilfen erfolgen kann, verursacht beim Ministerium, bei den Kommunalaufsichtsbehörden und bei der Gemeinde unnötigen Aufwand. Darüber hinaus werden mit Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens die in die Bilanz aufzunehmenden Rückzahlungsbeträge die Gemeinde erheblich belasten und gegebenenfalls zu einer Überschuldung führen.**

#### *- Gemeinde Etgersleben*

Bereits im Haushaltsjahr 1999 stellte die Gemeinde Etgersleben erstmalig einen Antrag auf Gewährung einer Liquiditätshilfe in nicht genannter Höhe.

Der ehemalige Landkreis Aschersleben-Staßfurt nahm am 10. Februar 2000 zu dem Antrag Stellung. Obwohl die Gemeinde als Straßenbaulastträger Zahlungen an den Abwasserverband „Bodeniederung“ (AV) in Höhe von rund 700.000 € zu leisten hatte, plante sie diese Zahlungsverpflichtungen nicht ein. Aufgrund der Beanstandung der 1. Nachtragshaushaltssatzung 1999 durch den Landkreis befand sich die Gemeinde im Haushaltsjahr 1999 in der vorläufigen Haushaltsführung.

Zum genannten Zeitpunkt hatte die Gemeinde gegenüber dem AV Verbindlichkeiten aus nicht geleisteten Umlagen für die Jahre 1999 und 2000 sowie der eigentlichen

Straßenbaulast. In der mittelfristigen Finanzplanung und im Konsolidierungskonzept zeigte die Gemeinde keine wesentliche Verringerung des Fehlbedarfes auf. Weder im Vorbericht zur Haushaltssatzung 1999 noch im Konsolidierungskonzept wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Haushalts- und Finanzlage dargestellt. Die Gemeinde hatte es versäumt, einerseits die Notwendigkeit für eine Reihe von freiwilligen Leistungen und andererseits die Höhe der Veranschlagung zu prüfen.

**Der Landesrechnungshof konnte aufgrund der Aktenlage nicht nachvollziehen, weshalb einerseits die Gemeinde die Verbindlichkeiten gegenüber dem AV derart anwachsen ließ und die Notwendigkeit einer frühzeitigen Konsolidierung nicht erkannte. Andererseits hat der Landkreis als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber der Gemeinde nicht mit den zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften gedrängt.**

Das ehemalige Regierungspräsidium Magdeburg verwies in seiner Stellungnahme vom 18. Februar 2000 u. a. darauf, dass der AV „Bodeniederung“ auf die Zahlung der Investitionskostenanteile (Straßenbaulast) durch die Gemeinde Etgersleben zur Sicherung seiner eigenen Liquidität angewiesen sei. Die Gemeinde hatte im Haushalt nach wie vor umfangreiche freiwillige Leistungen veranschlagt. Infolge dessen empfahl das Regierungspräsidium, unter Einbeziehung aller Umlage- und Kostenerstattungen an den AV „Bodeniederung“, ein Haushaltskonsolidierungskonzept zu beschließen.

Mit Bescheid vom 19. April 2000 bewilligte das Ministerium des Innern eine Liquiditätshilfe in Höhe von 126.800 €.

Das Ministerium forderte mit den umfangreichen Nebenbestimmungen zum Bescheid

- die Anhebung der Realsteuerhebesätze,
- die Überprüfung der vorgehaltenen umfangreichen freiwilligen Einrichtungen hinsichtlich der Notwendigkeit und des Kostenvolumens,
- Vorausleistungen bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen,
- Investitionen bei der Dorferneuerung nach ihrer Zweckmäßigkeit zu beurteilen sowie
- die Vertreter der Gemeinde in der Verbandsversammlung des AV Bodeniederung darauf hinwirken zu lassen, dass kostendeckende Gebühren und Beiträge beschlossen werden.

Mit der bewilligten Liquiditätshilfe sollten ausschließlich die dringendsten Verbind-

lichkeiten auf der Grundlage unstrittiger rechtlicher Verpflichtungen beglichen werden.

Mit Schreiben vom 20. April 2000 beauftragte das Ministerium des Innern den Landkreis Aschersleben-Staßfurt mit der Kontrolle und Begleitung des Konsolidierungsprozesses und der Einhaltung der Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheides.

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2000 erteilte der Landkreis dem AV „Bodeniederung“ auf dessen Antrag vom August 2000 die Zulassung der Vollstreckung seiner Forderung in Höhe von 39.134 € gegenüber der Gemeinde Etgersleben.

Daraufhin stellte die Verwaltungsgemeinschaft für ihre Mitgliedsgemeinde Etgersleben am 4. Januar 2001 vorsorglich einen weiteren Antrag auf Gewährung einer Liquiditätshilfe.

Der Landkreis Aschersleben-Staßfurt berichtete dem Regierungspräsidium Magdeburg am 20. August 2001 über die Erfüllung der Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid vom 19. April 2000. Die Gemeinde wies zunächst einen ausgeglichenen Haushalt 2001 nach. Die Prüfung des Landkreises hatte jedoch ergeben, dass sowohl im Verwaltungs- als auch im Vermögenshaushalt der Ausgleich nur durch Einstellung von Bedarfszuweisungen erreicht werden konnte.

In seiner Stellungnahme vom 31. August 2001 schätzte das Regierungspräsidium Magdeburg ein, dass die Gemeinde ihre Möglichkeiten zur Ausgabenreduzierung insgesamt nur sehr zurückhaltend genutzt habe und teilweise freiwillige Aufgaben durch die Gemeinde als Pflichtaufgabe interpretiert würden.

Die Gemeinde Etgersleben führte u. a. Dorferneuerungsmaßnahmen durch, ohne dass sie den Eigenanteil absichern konnte. Erleichtert wurde diese Vorgehensweise dadurch, dass das Amt für Landwirtschaft und Flurerneuerung (ALF) als Nachweis der Eigenmittel lediglich einen Beschluss des Gemeinderates forderte. Da sich die Gemeinde seit 1999 in der vorläufigen Haushaltsführung befand, wäre eine Stellungnahme der zuständigen Kommunalaufsicht zwingend erforderlich gewesen.

Das Regierungspräsidium Magdeburg schätzte zusammenfassend ein, dass die Gemeinde die Nebenbestimmungen des Bescheides nur unzureichend erfüllt habe.

**Der Landesrechnungshof schließt sich aufgrund der Aktenlage dieser Einschätzung an. Es ist nicht akzeptabel, dass der Landkreis Aschersleben-Staßfurt keine weitergehenden kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber der Gemeinde Etgersleben eingeleitet und damit nicht mit Nachdruck auf die Konsolidierung des Haushalts gedrängt hatte.**

Weitere Anträge auf Gewährung von Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen folgten in den Jahren 2004 bis 2008.

Zum Beispiel beantragte die Gemeinde Etgersleben am 30. September 2004 eine Bedarfszuweisung in Höhe von 243.647 € für die Erstattung der Straßenausbaulast an den AV „Bodeniederung“. Neben dem Hinweis auf seine Stellungnahme zum Antrag vom 10. Juni 2004 verwies der Landkreis Aschersleben-Staßfurt zusätzlich auf die Beschlüsse der Verbandsversammlung zur Sanierung des AV „Bodeniederung“. Die Umsetzung des Sanierungskonzeptes umfasste auch die Zahlung der Verbandsumlagen. Gegen die Festsetzung der Verbandsumlagen hatten mehrere Mitgliedsgemeinden des AV „Bodeniederung“, u. a. auch die Gemeinde Etgersleben, Klage erhoben.

Am 24. November 2004 fand eine Besprechung des Ministeriums des Innern mit mehreren Mitgliedsgemeinden des AV „Bodeniederung“ statt. Das Ministerium des Innern legte dar, dass die Umlageverpflichtungen der Gemeinden bei der Bewilligung von Liquiditätshilfen berücksichtigt würden. Die Gemeinden müssten jedoch ihre Klagen gegen den AV „Bodeniederung“ vor Auszahlung der Liquiditätshilfe zurückziehen. Mittel aus dem Ausgleichsstock würden für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Straßenausbaulast nicht zur Verfügung gestellt, da diese dem Vermögenshaushalt zuzuordnen und durch Kredite zu finanzieren seien.

Am 28. Dezember 2004 bewilligte das Ministerium des Innern eine weitere Liquiditätshilfe in Höhe von 291.000 €. In den Nebenbestimmungen wurde die Umsetzung der Ergebnisse der Übereinkunft vom 24. November 2004 festgeschrieben.

Da in den bisherigen Haushaltskonsolidierungskonzepten der Gemeinde lediglich die Konsolidierungsmöglichkeiten aufgezeigt worden waren, wurde nunmehr eine detaillierte Terminstellung für die Umsetzung der Maßnahmen und die Darstellung der haushaltsmäßigen Auswirkungen verlangt. Weiterhin wurde eine Aufstellung über die jeweils veranlagten und eingenommenen Straßenausbaubeiträge gefordert. Nachdem die Gemeinde Etgersleben die Klage zurückgenommen hatte, zahlte das Ministerium des Innern die Liquiditätshilfe am 24. Januar 2005 aus.

Im Zusammenhang mit der Bewilligung weiterer Liquiditätshilfen sowie mit der Ablehnung von Anträgen wies das Ministerium wiederholt darauf hin, dass bei der Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit auch die Möglichkeit einer kommunalen Neugliederung durch die Gemeinde zu prüfen sei. Aus der Aktenlage ging hervor, dass die Gemeinde diese Möglichkeit nicht ernsthaft geprüft hat.

In den Nebenbestimmungen vorangegangener Bewilligungsbescheide waren neun

Maßnahmen vorgegeben, die die Gemeinde in die Konsolidierung einbeziehen sollte. Das Ministerium des Innern wies nach, dass das Haushaltskonsolidierungskonzept regelmäßig nicht den Vorgaben des Runderlasses vom 24. September 2004 entsprach und das vorhandene Konsolidierungspotenzial nur ansatzweise eingearbeitet wurde.

Mit Schreiben vom 1. November 2007 beantragte die Verwaltungsgemeinschaft Egelner Mulde für ihre Mitgliedsgemeinde Etgersleben erneut eine Liquiditätshilfe in unbenannter Höhe. Nach Angaben der Verwaltungsgemeinschaft war nach der vollständigen Inanspruchnahme des Kassenverstärkungskredites die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde nicht mehr gegeben. Die Verwaltungsgemeinschaft hatte der Gemeinde bereits bis zum 31. Dezember 2007 die Umlagen 2006 und 2007 in Höhe von insgesamt 290.031 € gestundet. Zum 31. Dezember 2007 wurde die gestundete Kreisumlage in Höhe von 78.944 € fällig. Aus dem Antrag der Verwaltungsgemeinschaft ging weiterhin hervor, dass die Gemeinde beabsichtigte, kurzfristig für die noch ausstehende zweite Rate der Verbandsumlage an den AV „Bodeniederung“ von ca. 18.300 € einen Stundungsantrag zustellen. Somit beliefen sich die Verbindlichkeiten der Gemeinde mit Fälligkeit zum 31. Dezember 2007 auf 387.275 €.

Ebenfalls mit Schreiben vom 1. November 2007 erläuterte die Verwaltungsgemeinschaft gegenüber dem Ministerium des Innern ihre eigene Finanzlage. Deren mittelfristige Finanzplanung war von einer steigenden Umlage je Einwohner bei gleichzeitigem Rückgang der Einwohnerzahlen gekennzeichnet. Durch nicht geleistete Umlagen von weiteren Verbandsgemeinden hatte die Verwaltungsgemeinschaft zum 31. Dezember 2007 offene Forderungen an ihre Mitglieder in Höhe von 764.697 €. Zum selben Zeitpunkt beliefen sich die Kassenverstärkungskredite der Verwaltungsgemeinschaft und ihrer Verbandsgemeinden auf 8.260.700 €.

Der Salzlandkreis hatte in seiner Stellungnahme vom 9. November 2007 mitgeteilt, dass die Gemeinde Etgersleben weder mittelfristig noch im verlängerten Konsolidierungszeitraum in der Lage sein werde, den Haushaltsausgleich herzuführen. Auch werde der strukturelle Haushaltsausgleich in den Haushaltsjahren 2008 bis 2010 nicht erreicht. Bis zum Haushaltsjahr 2014 würden weitere strukturelle Fehlbedarfe entstehen. Der Landkreis beanstandete die Beschlüsse der Gemeinde zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan 2007. Insgesamt habe sich die Finanzsituation der Gemeinde weiter verschlechtert. Der Landkreis könne aufgrund seines eigenen unausgeglichene Haushaltes seiner Ausgleichspflicht nicht nachkommen und befürwortete den Antrag auf Zahlung einer Liquiditätshilfe.

Das Landesverwaltungsamt leitete den Antrag am 26. November 2007 ohne eine

eigene Einschätzung an das Ministerium des Innern weiter.

Im Vermerk vom 8. Januar 2008 führte das Ministerium des Innern aus, dass die Gemeinde bei der Erfüllung der Nebenbestimmungen sehr zögerlich agiert habe, was von mangelndem Konsolidierungswillen zeuge. Einerseits sei die Realisierung geplanter Einnahmen ungewiss, andererseits seien zum vorherigen Haushaltskonsolidierungskonzept planmäßig weitere Zuschusserhöhungen eingestellt worden.

Auch sei wiederum keine Aussage der Prüfung einer kommunalen Neugliederung erkennbar. Da die Gemeinde nicht mehr in der Lage war, rechtlich unabweisbare Zahlungen zu leisten, sollte sie zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit eine Liquiditätshilfe erhalten.

Mit Bescheid vom 9. Januar 2008 bewilligte das Ministerium des Innern der Gemeinde Etgersleben eine Liquiditätshilfe in Höhe von 308.900 €, zahlbar in zwei gleichen Raten. Die Auszahlung der ersten Rate war nach Bestandskraft des Bescheides vorgesehen. Vor Auszahlung der zweiten Rate waren verschiedene Beschlüsse (Erhöhung Hebesatz Grundsteuer B, Friedhofgebührensatzung) des Gemeinderates vorzulegen. Weiterhin hatte die Gemeinde die Erfüllung der Nebenbestimmungen nachzuweisen.

Als neue Nebenbestimmung wurde die Forcierung der Haushaltskonsolidierung in dem Bescheid formuliert.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Ministerium des Innern bei der Bewilligung von Hilfen aus dem Ausgleichsstock an die Gemeinde Etgersleben vom Grundsatz her einen strengen Maßstab angelegt hat. Allerdings bedarf es des konsequenten Handelns der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde, wenn notwendige Konsolidierungsmaßnahmen nicht, nicht konsequent oder nicht rechtzeitig umgesetzt werden. Ist dies nicht der Fall, werden die Hilfen wie in diesem Beispiel ihr Ziel verfehlen.**

**Dadurch besteht auch die Gefahr, dass die Bestimmungen des Ministeriums des Innern zur Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Ausgleichsstock von den betroffenen Gemeinden vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht (mehr) beachtet werden.**

#### *- Stadt Löbejün*

Die Stadt Löbejün stellte am 29. September 2003 einen Antrag auf Gewährung einer Liquiditätshilfe in Höhe von 963.000 €. Die Stadt hatte ihre vorhandenen Rücklagen bereits aufgelöst, der Kassenkredit betrug 340.500 €.

Der Saalkreis als untere Kommunalaufsichtsbehörde befürwortete mit Schreiben

vom 4. November 2003 den Antrag und teilte mit, dass er die Haushaltssatzung 2003 zunächst beanstandet hatte. Nachdem die Stadt insbesondere die Einnahmen erhöht hatte, habe der Landkreis auf eine Beanstandung verzichtet.

Das Regierungspräsidium Halle leitete am 13. November 2003 die Unterlagen ohne eigene Stellungnahme an das Ministerium des Innern weiter.

In dem Vermerk vom 21. November 2003 stellte das Ministerium des Innern fest, dass die Maßnahmen des Haushaltskonsolidierungskonzeptes der Stadt Löbejün nicht ausreichend seien. Die Ausgaben für freiwillige Leistungen seien zu reduzieren. Dies betreffe Zuschüsse für die Schützengilde, Seniorenfeiern, Ehrungen u. Ä. Außerdem gewähre die Stadt zu hohe Zuweisungen für die Kindertagesstätten.

Da die Stadt Löbejün zum ersten Mal einen Antrag stellte und zur Überbrückung von Zahlungsschwierigkeiten, gewährte das Ministerium des Innern mit Bescheid vom 26. November 2003 eine Liquiditätshilfe in Höhe von 690.000 €. Die Entscheidung war mit folgenden Nebenbestimmungen verbunden:

- Das Haushaltskonsolidierungskonzept war dahingehend zu überarbeiten, dass der mittelfristige Ausgleich des Haushaltes ohne Abbau der Fehlbeträge aus Vorjahren dauerhaft aufgezeigt wird.
- Die Realsteuersätze sollten auf Landesdurchschnitt angehoben werden.
- Die freiwilligen Ausgaben waren zu reduzieren.
- Straßenausbau- und Erschließungsbeiträge waren entsprechend einer rechtskräftigen Satzung zu erheben.
- Die Haushaltsunterlagen sollten bis zum Abschluss des Verfahrens dauerhaft vorgelegt werden.

Am 27. Juli 2004 beantragte die Stadt, die Liquiditätshilfe in eine Bedarfszuweisung umzuwandeln. Sie führte aus, dass es ihr trotz des Haushaltskonsolidierungskonzeptes nicht möglich sei, ihren Haushalt bis 2005 auszugleichen. Zur Erfüllung der Nebenbestimmungen erklärte die Stadt, eine Straßenausbau- und Erschließungsbeitragssatzung zwar erarbeitet, aber noch nicht beschlossen zu haben. Die Steuersätze seien wie gefordert angehoben worden.

Der für das Jahr 2004 geplante Fehlbedarf betrug 982.100 € (davon 632.220 € aus Vorjahren). Der neue Fehlbedarf resultiere aus der Erhöhung verschiedener Umlagen (Verbandsumlage, Kreisumlage, Verwaltungsgemeinschaftsumlage) sowie aus zusätzlichen Belastungen durch die Neubildung der Verwaltungsgemeinschaft, durch eine steigende Schuldnerzahl, allgemeine Preissteigerungen und Tarifierhöhungen sowie sinkende Einwohnerzahlen.



Der Saalkreis stellte in der Stellungnahme vom 10. August 2004 dar, dass die Voraussetzungen für eine Bedarfszuweisung nicht erfüllt seien. Fehlende Unterlagen wurden angefordert. Eine rechtmäßige Straßenausbaubeitragssatzung sei noch nicht vorhanden. Das Haushaltskonsolidierungskonzept müsse überarbeitet werden.

Das Landesverwaltungsamt teilte am 18. August 2004 mit, dass nach seiner Ansicht die Voraussetzungen für die Umwandlung in eine Bedarfszuweisung nicht vorliegen würden und der Landkreis nicht in der Lage wäre, seiner Ausgleichsfunktion nachzukommen.

Das Ministerium des Innern gewährte mit Bescheid vom 15. September 2004 eine Bedarfszuweisung in Höhe von 568.997 €. Diese Bedarfszuweisung wurde mit der bereits gezahlten Liquiditätshilfe in Höhe von 690.000 € verrechnet, sodass sich ein Rückzahlungsbetrag in Höhe von 121.003 € ergab. Verbunden war die Bewilligung mit der Auflage einer konsequenten Haushaltskonsolidierung.

**Da die Stadt Löbejün die Nebenbestimmungen zum Bescheid vom 26. November 2003 nicht vollständig erfüllt hatte, hätte nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine Umwandlung der gewährten Liquiditätshilfe in eine Bedarfszuweisung nicht erfolgen dürfen.**

Am 11. Oktober 2004 stellte die Stadt Löbejün den Antrag, den Rückforderungsbetrag der Stadt zeitweilig zu belassen.

Aus dem Kassenflussplan ging zu diesem Zeitpunkt hervor, dass die Stadt noch immer freiwillige Leistungen in erheblichem Umfang vorhielt. Der Kassenkredit-Rahmen war noch nicht vollständig ausgeschöpft. Auch die Straßenausbaubeitragssatzung war noch nicht rechtskräftig.

Die Stadt hatte zu diesem Zeitpunkt auch Fördermittelrückzahlungen zu leisten.

Aus diesem Grund stimmte das Ministerium des Innern einer monatlichen Ratenzahlung in Höhe von 10.000 € zu.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Ministerium des Innern im vorliegenden Fall nicht konsequent darauf bestanden hat, dass die Auflagen tatsächlich eingehalten werden. Der Landkreis als zuständige untere Kommunalaufsichtsbehörde muss stärker eingebunden werden, um die Einhaltung der Nebenbestimmungen sicherzustellen und gegebenenfalls mit den**

**Mitteln der Kommunalaufsicht durchzusetzen. Ein regelmäßiges Berichtswesen der unteren Kommunalaufsicht unter Einbeziehung des Landesverwaltungsamtes als obere Kommunalaufsichtsbehörde ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes unerlässlich, wenn die Nebenbestimmungen ihre Funktion erfüllen sollen.**

## **5        Sonderfälle, insbesondere mit zusätzlichem Investitionsbedarf**

Nach Nr. 2.4 des Runderlasses können auch für im Vermögenshaushalt entstandene Fehlbeträge Zuweisungen gewährt werden, wenn die Fehlbeträge durch eine unabweisbare und unaufschiebbare Investition verursacht wurden und eine Kreditfinanzierung die dauernde Leistungsfähigkeit der Antragstellenden gefährdet. Hierzu zählen in erster Linie Investitionen, die zur Aufrechterhaltung notwendiger kommunaler Einrichtungen oder Funktionen unabweisbar und zwingend erforderlich sind. Diese Regelung setzt voraus, dass tatsächlich bereits ein Fehlbetrag entstanden ist. Allerdings enthält Nr. 4.2 des Runderlasses die Regelung, dass Zuweisungen aus Anlass von unaufschiebbaren Investitionen entsprechend einer Festbetragsfinanzierung in Form eines verlorenen Zuschusses gewährt werden.

Werden Anträge von Gemeinden gestellt, die Gebietsänderungen vereinbaren wollen, so kann nach Nr. 1.2 des Runderlasses von den geregelten Voraussetzungen und Verfahrensvorschriften abgewichen werden, wenn durch die Reduzierung der aus eigener Finanzkraft nicht tragbaren gemeindlichen Verschuldung die Rückkehr zu einer geordneten Haushaltswirtschaft nach Abschluss der Gebietsänderungsvereinbarung erleichtert wird.

### ***- Stadt Quedlinburg***

Die Stadt Quedlinburg befindet sich seit Jahren in einer besonders angespannten finanziellen Situation. Sie ist UNESCO-Welterbestadt mit einem einzigartigen Ensemble an Fachwerkhäusern und hat erhebliche finanzielle Belastungen im Zusammenhang mit dem Schlossberg zu tragen.

Die Stadt Quedlinburg befindet sich seit dem Haushaltsjahr 1996 in der Haushaltskonsolidierung. Die kumulierten Fehlbeträge aus Vorjahren hatten im Jahr 2001 eine Höhe von mehr als 7,9 Mio. € erreicht. Die Stadt war zu diesem Zeitpunkt bereits überdurchschnittlich in Höhe von mehr als 35,5 Mio. €, das entsprach 1.446,44 € je Einwohner, verschuldet. Die Realsteuersätze lagen über dem Landesdurchschnitt, Rücklagen waren nicht vorhanden. Der Kassenkreditrahmen lag bei ca. 10,3 Mio. €.

Allein für die Sanierung des Schlossberges ging die Stadt von notwendigen Ausgaben in Höhe von 15 Mio. € aus.

Bereits mit Bescheid vom 2. Juli 1996 hatte die Stadt eine Bedarfszuweisung in Höhe von rund 1,79 Mio. € und am 27. März 2000 eine Liquiditätshilfe in Höhe von rund 1,93 Mio. € erhalten.

Am 29. August 2000 beantragte die Stadt den Ausgleich der Fehlbeträge aus den Jahren 1995 bis 1999.

Im Prüfvermerk vom 1. Februar 2002 stellte das Ministerium des Innern fest, dass die Stadt Quedlinburg die Auflagen der vorangegangenen Bewilligungsbescheide zum größten Teil erfüllt hatte. Allerdings habe die Stadt auch neue, nicht unabweisbare Aufgaben realisiert. Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken seien zur Finanzierung neuer Maßnahmen verwendet worden, anstatt sie zur Fehlbetragsreduzierung einzusetzen. Erst ab dem Haushaltsjahr 2002 sollten die planmäßig jährlich erwirtschafteten Überschüsse zur Fehlbetragsabdeckung eingesetzt werden.

Mit Bescheid vom 11. Februar 2002 gewährte das Ministerium des Innern der Stadt Quedlinburg eine Bedarfszuweisung in Höhe von 5.882.802 € zur Abdeckung von 90 v. H. der in den Haushaltsjahren 1995 bis 1997 entstandenen Fehlbeträge unter Anrechnung der bereits gezahlten Liquiditätshilfen.

Das Ministerium des Innern erteilte die Auflagen, alle freiwilligen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit hin sowie alle geplanten Investitionen auf ihre Unabweisbarkeit zu überprüfen. Alle weiteren Belastungsrisiken für den Haushalt, wie die geplante Gründung der Bäder GmbH, seien zu vermeiden. Außerdem sollte eine Restebereinigung bei den Kasseneinnahmeresten und eine konsequente Beitreibung der Einnahmen sichergestellt werden. Das Ministerium des Innern stellte fest, dass noch Konsolidierungspotenziale bei der Reduzierung der umfangreichen freiwilligen Aufgaben bestünden.

Zu dem erneuten Antrag der Stadt vom 4. Juli 2002 auf Gewährung einer Bedarfszuweisung zum Ausgleich des Fehlbetrages 1998 in Höhe von 1.229.400,66 € nahm der Landkreis Stellung und schätzte das vorliegende Haushaltskonsolidierungskonzept als realistisch und umsetzbar ein. Ein Abbau der Fehlbeträge (insgesamt rund 10,0 Mio. € bis 2002) sei ohne Hilfe des Landes aber nicht möglich. Der Kassenkreditrahmen lag bei rund 75 v. H. der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes. Ein Hinweis darauf, dass der Fehlbetrag nur 3,27 v. H. der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes betrug, erfolgte nicht. Das Regierungspräsidium Magdeburg nahm zu dem Antrag nicht gesondert Stellung. In einem weiteren Schreiben vom 25. November 2003 teilte die Kommunalaufsicht dem Ministerium des Innern mit,

dass sich der Haushaltsausgleich in der Stadt Quedlinburg nicht wie im Haushaltskonsolidierungskonzept geplant entwickeln werde. In den nächsten Jahren würden voraussichtlich Fehlbedarfe von jährlich 6 Mio. € entstehen, weswegen eine Fehlbedarfsdeckung von 100 v. H. vorgeschlagen werde.

Das Ministerium des Innern stellte in seinem Vermerk vom 15. November 2004 zunächst fest, dass die Stadt die in den Verfügungen erteilten Auflagen regelmäßig eingehalten hatte. Die Voraussetzungen für eine Bewilligung lagen daher vor.

Die Übernahme des Schlosses in die Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten, die bereits 2002 nach einer Kabinettsvorlage des Kultusministeriums geplant war, war nicht erfolgt.

Mit Bewilligungsbescheid vom 25. November 2004 erhielt die Stadt Quedlinburg eine Bedarfszuweisung in Höhe von 3.573.847 €. Damit wurden alle vor dem Jahr 2001 entstandenen Fehlbeträge gedeckt.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass im Fall der Stadt Quedlinburg der Ausgleichsstock nicht die geeignete Finanzierungsquelle ist, die Haushaltsprobleme der Stadt zu lösen. Die entstandenen Fehlbeträge sind Folge der erheblichen Belastungen der Stadt mit investiven Ausgaben.**

**Angesichts der Bedeutung der Stadt Quedlinburg kann der Landesrechnungshof die Entscheidung des Ministeriums des Innern im konkreten Fall nachvollziehen. Allerdings weist er darauf hin, dass das Ministerium des Innern zugunsten der Stadt die im Runderlass festgelegten eigenen Bewilligungsvoraussetzungen nicht beachtet hat. Danach darf ein Antrag auf Gewährung einer Bedarfszuweisung erst gestellt werden, wenn der Fehlbetrag 5 v. H. der Soll-Einnahmen des Verwaltungshaushaltes überschreitet. Ebenso konnte aufgrund der konkreten Umstände nicht erwartet werden, dass die Stadt einen Eigenanteil in Höhe von 10 v. H. leisten kann.**

Mit Schreiben vom 24. Mai 2005 stellte die Stadt erneut einen Antrag auf Gewährung einer Bedarfszuweisung für das Haushaltsjahr 2001 in Höhe von rund 2,4 Mio. €. Der Anteil an den Gesamtsolleinnahmen betrug 7,11 v. H.

In seiner Stellungnahme vom 13. Juni 2005 wies der Landkreis darauf hin, dass die Stadt Quedlinburg insbesondere durch das Land zur Übernahme von Aufgaben gedrängt werde. Die Stadt müsse dadurch Mittel bereitstellen, die sonst in die Konsolidierung geflossen wären. Derartige Vorhaben beträfen die Feininger-Galerie mit rund 10.000 €, die ÖPNV-Schnittstelle mit rund 60.000 € und einen Vorgang zur

Wirtschaftsförderung, für den der Betrag noch offen sei. Außerdem würden Probleme bei der Umsetzung der Sparmaßnahmen im Bereich Bauhof und Pflege von Park- und Gartenanlagen bestehen. Die Kommunalaufsicht bat das Ministerium des Innern, diese Forderungen in die Nebenbestimmungen mit aufzunehmen. Der Kassenkreditrahmen lag zu diesem Zeitpunkt bereits bei 90 v. H. der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes. Die Kommunalaufsicht befürwortete den Antrag ausdrücklich und empfahl die Deckung des kompletten Fehlbetrages.

Einen weiteren Antrag stellte die Stadt am 20. Februar 2007 zum Ausgleich der in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 entstandenen Fehlbeträge. Insgesamt waren in den Jahren 2001 bis 2003 rund 6,8 Mio. € aufgelaufen.

Im Vermerk vom 2. Oktober 2007 stellte das Ministerium des Innern fest, dass die Stadt die Nebenbestimmungen der vorangegangenen Bewilligungsbescheide erfüllt hatte.

Konsolidierungspotenzial erkannte das Ministerium des Innern hinsichtlich der Mitgliedschaft im Nordharzer Städtebundtheater in Höhe von rund 400.000 €. Die Stadt sollte dem Ministerium des Innern bis spätestens 2008 eine Vergleichsberechnung hinsichtlich der Auswirkungen bei weiterer Mitgliedschaft bzw. Austritt vorlegen. Weiteres Einsparpotenzial sah das Ministerium des Innern in den Bereichen Bauhof, Grünlandpflege sowie bei den Kinderkrippengebühren.

Mit Bescheid vom 5. Oktober 2007 bewilligte das Ministerium des Innern eine Bedarfszuweisung in Höhe von 90 v. H. des Gesamtfehlbetrages in Höhe von 6.837.515,99 € aus den Jahren 2001 bis 2003. Im Bewilligungsbescheid über 6.153.764,00 € war als Nebenbestimmung die zielstrebige Fortführung der Haushaltskonsolidierung unter Hinweis auf die v. g. Einsparpotenziale enthalten.

**Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass wesentliche Haushaltsprobleme der Stadt Quedlinburg aus der besonderen Stellung als UNESCO-Welterbestadt resultieren. Derartige Belastungen sollten in erster Linie dadurch abgedeckt werden, dass finanzielle Mittel des Landes aus Fachförderprogrammen gezielt für solche „Leuchtturmprojekte“ („Geld folgt der Aufgabe“) eingesetzt werden. Außerdem sieht der Landesrechnungshof eine Ursache in dem Verhalten von Landesbehörden, wenn Kommunen Fördervorhaben im Landesinteresse in Anspruch nehmen, ohne dass die Kofinanzierung hinreichend gesichert und die Folgekosten abgedeckt sind.**

- *Gemeinde Bad Suderode*

In den Jahren 1993 bis 1996 wurde in der Gemeinde Bad Suderode ein Kurzentrum neu geschaffen. Die Gesamtkosten beliefen sich auf rund 32,3 Mio. €. Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur stellte das Land von 1993 bis 2000 GAMittel in Höhe von rund 27,6 Mio. € zur Verfügung.

In der ursprünglichen Konzeption war als Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb die durchschnittliche tägliche Auslastung von 300 Kurgästen an 280 Behandlungstagen vorgesehen. Dieser Auslastungsgrad wurde nie erreicht.

Ein durch das Ministerium des Innern eingesetzter Verwaltungshelfer konnte durch Einnahmeverbesserungen und Personaleinsparungen sowie die Einführung von insgesamt wirtschaftlicheren Strukturen das jährliche Defizit von 3,6 Mio. € auf unter 2 Mio. € senken.

Trotz der zusätzlich in Auftrag gegebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Analysen zur Prognose des Eigenbetriebes war das Innenministerium bereits 1998 davon überzeugt, dass ein kostendeckender Betrieb nicht möglich sein werde.

Zum Erhalt des Kurbetriebes wurde eine Interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet.

Nach der Aktenlage beim Ministerium des Innern war die Gemeinde Bad Suderode in den Haushaltsjahren 1998 und 1999 wiederholt zur Haushaltskonsolidierung aufgefordert worden. Nach Einschätzung des Ministeriums hatte die Gemeinde nicht alle notwendigen Anstrengungen unternommen, Ausgaben zu reduzieren und Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Das Regierungspräsidium Magdeburg hatte ausgeführt, dass *„eine Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Situation der Gemeinde, eine deutliche Verringerung der Ausgaben im freiwilligen Bereich, ein klarer Wille zur Konsolidierung seitens der Gemeinde ... trotz dieser Vorgehensweise der Aufsichtsbehörden ... nicht erkennbar (war)... Eine weitere Tolerierung der Verstöße der Gemeinde gegen geltendes Haushaltsrecht mit der Begründung der Schaffung von verbesserten Voraussetzungen für den Kurbetrieb kann ... nur in Betracht kommen, wenn für den Eigenbetrieb eine realistische Perspektive besteht. Diese kann nach den vorliegenden Zahlen wohl nur bei dauerhafter Gewährung von Liquiditätshilfen durch das Land bestehen.“*<sup>1</sup>

Der ehemalige Landkreis Quedlinburg war nicht in der Lage seiner Ausgleichsfunktion mit einem nennenswerten Beitrag nachzukommen. Noch vorhandene freiwillige Leistungen im kulturellen und touristischen Bereich (Nordharzer Städtebundtheater, Lyonel-Feininger Galerie Quedlinburg) konnte der Landkreis selbst nur mit erhebli-

---

<sup>1</sup> Bericht des Regierungspräsidiums Magdeburg vom 29. April 1999 an das Ministerium des Innern

cher Unterstützung des Landes wahrnehmen.

Mit Bescheid vom 14. Oktober 1999 gewährte das Ministerium des Innern der Gemeinde Bad Suderode eine Liquiditätshilfe in Höhe von rund 327.000 €, die zunächst nur zur Hälfte ausgezahlt wurde. Der zweite Teilbetrag wurde bei Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes in Aussicht gestellt. In den Nebenbestimmungen gab das Ministerium des Innern umfangreiche Hinweise zu Einsparmöglichkeiten bzw. zur Einnahmehbeschaffung.

Der zweite Teilbetrag wurde erst auf den Bescheid vom 29. Juni 2005 ausgezahlt, da erst zu diesem Zeitpunkt das geforderte Haushaltskonsolidierungskonzept vorgelegt werden konnte.

Aus einem weiteren gemeinsamen Besprechungsprotokoll des Interministeriellen Arbeitskreises vom Januar 2000 ging hervor, dass das zuständige Fachressort (Ministerium für Gesundheit und Soziales) nicht bereit war, eine zusätzliche Förderung zugunsten eines sinkenden Fördermittelanteils der Gemeinde zu leisten. Das Ministerium des Innern schlug eine Übertragung des Betriebes auf die landeseigene SALUS GmbH vor. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales sollte diese Variante prüfen.

Dieses gründete eine Projektgruppe „Bad Suderode 2006“ und legte deren Abschlussbericht am 8. Januar 2002 vor. Die durch den Gemeinderat gegründete Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Leitbildes und zur Überarbeitung des Kurortentwicklungsplanes konnte erst im Jahr 2007 eine von mehreren Forderungen des vorgenannten Konzeptes erfüllen. Es wurden 14 Caravanstellplätze in unmittelbarer Nähe zum Kurzentrum errichtet.

Zuvor hatte das Ministerium des Innern mit Bescheid vom Dezember 2003 eine weitere umfangreiche Liquiditätshilfe in Höhe von 3.732.000 € und damit den vollständigen Ausgleich der Fehlbeträge des Kurbetriebes bewilligt. Dies sollte zum einen die laufenden Liquiditätszahlungen der Höhe nach deutlich reduzieren und zum anderen dem Ziel dienen, einem ausgeglichenen Ergebnis näher zu kommen.

Seit diesem Zeitpunkt sind die jährlichen Liquiditätshilfezahlungen an die Gemeinde zwar deutlich reduziert. Sie stiegen aber seit 2004 (von 438.810 €) bis 2007 (826.000 €) wieder kontinuierlich auf fast das Doppelte an. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum Liquiditätshilfen in Höhe von rund 2,6 Mio. € an die Gemeinde ausgezahlt.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass auch im Fall der Gemeinde**

**Bad Suderode der Ausgleichsstock nicht die geeignete Finanzierungsquelle ist, die Haushaltsprobleme zu lösen.**

**Der Landesrechnungshof stellt fest, dass eine wesentliche Ursache für die finanziellen Probleme der Gemeinde in Investitionsentscheidungen in den neunziger Jahren zu sehen ist, die vom Land wesentlich mit verursacht wurden. Für diese Investitionen lagen keine verlässlichen Folgekostenbetrachtungen vor. Außerdem hatte die Gemeinde bei der prognostizierten Auslastung die Chancen deutlich über- und bestehende Risiken deutlich unterbewertet.**

## **6        Fazit**

**Die im Ausgleichsstock nach § 12 FAG zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel sind eine besondere Teilmasse der Zuweisungen an die Kommunen. Es handelt sich dabei also nicht um zusätzliche, vom Land außerhalb des Finanzausgleichs für besondere Notlagen zur Verfügung gestellte finanzielle Mittel. Diese Mittel sind unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes in einem transparenten Verfahren zu vergeben.**

**Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Bewilligung von Zuweisungen durch das Ministerium des Innern überwiegend**

- unter Berücksichtigung eines strengen Maßstabes**
- unter Erteilung von Auflagen an die Kommunen**

**erfolgt ist.**

**Dabei ist aufgrund der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel eine sorgfältige Prüfung, die auch vielfach längere Zeiträume beansprucht, unerlässlich.**

**Einzelne Mängel bestehen nach Ansicht des Landesrechnungshofes in der Mitwirkung der unteren und oberen Kommunalaufsichtsbehörden sowohl im Rahmen des zu begründenden Antragsverfahrens als auch bei der Kontrolle der Einhaltung der erteilten Auflagen und bei der Durchsetzung erforderlicher Maßnahmen.**

**Aufgrund der erheblich angespannten Haushaltslage vieler Kommunen kann der Ausgleichsstock nach dem derzeitigen FAG die Probleme nur lindern, nicht jedoch lösen.**



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

Einzelplan	01	– Landtag
Kapitel	0101	– Landtag von Sachsen-Anhalt
Titel	518 01	– Mieten und Pachten
	812 15	– Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen
Haushaltsvolumen	Titel 518 01	– 142.014,25 €
(Ist 2008)	Titel 812 15	– 199.931,59 €

### **1 Ungerechtfertigter Verzicht auf notwendige Ausschreibungen und damit auf die Herstellung von Wettbewerb**

---

**Die Landtagsverwaltung hat im Zeitraum von 2005 bis 2008 mehrfach notwendige Ausschreibungen bzw. Angebotseinholungen nicht vorgenommen. Die als Begründung von der Landtagsverwaltung gefertigten Vermerke halten einer kritischen Prüfung nicht stand, da Ausnahmetatbestände (Natur des Geschäfts oder besondere Umstände) nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vorliegen.**

Entsprechend § 55 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) und der dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV) muss dem Abschluss eines Vertrages über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Dabei findet die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) Anwendung.

Eine Freihändige Vergabe soll nur unter sehr eng gefassten Bedingungen stattfinden. Mit dem Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 22. November 2006 wurden Ausnahmeregelungen getroffen. Danach ist eine Beschränkte Ausschreibung bei einem Auftragswert unter 50.000 € und die Freihändige Vergabe bei einem voraussichtlichen Auftragswert bis 15.000 € zulässig, wobei

jedoch in der Regel mindestens drei Angebote einzuholen sind, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis seiner Prüfung der Einnahmen und Ausgaben der Landtagsverwaltung der Haushaltsjahre 2005 bis 2008 die nachfolgenden Sachverhalte festgestellt. Diese machen deutlich, dass die Landtagsverwaltung die bestehenden rechtlichen Vorgaben nicht beachtet hat.

## **1 Leasing von Dienst-Kfz**

Über den gesamten Zeitraum von 2005 bis 2008 wurden pro Haushaltsjahr je ein Fahrzeug für den Landtagspräsidenten und für die Landtagsvizepräsidenten geleast. Die Fahrzeuge für den Landtagspräsidenten und die Landtagsvizepräsidenten werden regelmäßig nach 12 Monaten durch ein Neufahrzeug ersetzt. Eine Ausschreibung bzw. die Einholung von Angeboten für diese Fahrzeuge erfolgte nicht.

In den geprüften Haushaltsjahren wurde das Fehlen der Angebotseinholung für das Fahrzeug des Landtagspräsidenten in Vermerken wie folgt begründet:

<b>HHJ</b>	<b>Vermerk vom:</b>	<b>Begründung</b>
2005	01.10.2004	Höhe der Leasingrate ist vorgegeben, zu hoher verwaltungstechnischer Aufwand zur Auswertung der Angebote
2006	07.10.2005	Höhe der Leasingrate ist vorgegeben, zu hoher verwaltungstechnischer Aufwand zur Auswertung der Angebote, Votum der Nutzer
2007	29.06.2006	kein Wechsel der Fahrzeugmarke gewünscht, Höhe des Auftragswertes unter dem Höchstwert von 15.000 €, Zeitaufwand der Mitbewerber für die Erstellung eines Angebotes
2008	19.07.2007 23.07.2007	kein Wechsel der Fahrzeugmarke, Höhe des Auftragswertes unter dem Höchstwert von 15.000 €, Zeitaufwand der Mitbewerber für die Erstellung eines Angebotes

So hat die Landtagsverwaltung im Jahr 2007 die Anschaffung eines umweltfreundlichen Fahrzeuges für den Landtagspräsidenten geprüft. Sie hat mit der Begründung, dass bis zum Ausscheiden des Kraftfahrers kein Wechsel der Fahrzeugmarke gewünscht wird, auf die Einholung weiterer Angebote verzichtet. Dem Landtagspräsidenten hat sie einen Vermerk zur Mitzeichnung gegeben, der die Prüfung der An-

schaffung eines umweltfreundlichen Fahrzeuges nicht zum Inhalt hatte. Darin wurde als Begründung für die fehlende Angebotseinholung der Zeitaufwand genannt, der dem Mitbewerber für die Erstellung des Angebotes entstehen würde, obwohl bereits feststeht, dass die Fahrzeugmarke nicht gewechselt werden soll.

*In der Stellungnahme vom Juli 2009 teilt die Landtagsverwaltung mit, dass bereits durch den Verzicht auf eine Beschaffung des Dienst-Kfz durch Kauf und die Nutzung der Leasingsonderkonditionen günstige Beschaffungskonditionen generiert werden, die den Landeshaushalt in erheblichem Umfang entlasten. Die Landtagsverwaltung wolle künftig zumindest zu Beginn der Wahlperiode Vergleichsangebote verschiedener Hersteller einholen.*

Die Nichteinholung von Alternativangeboten stellt einen Verstoß gegen die im Runderlass getroffene Regelung dar, dass vor einer Freihändigen Vergabe mindestens drei Angebote einzuholen sind. Es gilt auch hier der Grundsatz, dass Wettbewerb herzustellen ist. Der Landesrechnungshof verweist insoweit auch auf die Rahmenverträge des Landes Sachsen-Anhalt, die mit verschiedenen Automobilherstellern bestehen.

**Der Landesrechnungshof kritisiert, dass durch den Verzicht auf die Herstellung von Wettbewerb die Möglichkeit, Wirtschaftlichkeitspotenziale zu erschließen, nicht genutzt wurde. Die als Begründung von der Landtagsverwaltung gefertigten Vermerke halten einer kritischen Prüfung nicht stand, da Ausnahmetatbestände (Natur des Geschäfts oder besondere Umstände) nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vorliegen.**

**Bei den zu beschaffenden Fahrzeugen handelt es sich nicht um Sonderfahrzeuge, sondern um Serienfahrzeuge. Deshalb rechtfertigt auch die besondere Stellung des Landtagspräsidenten nicht den Verzicht auf die Einholung von Angeboten.**

## **2 Vergütung der Saaldiener sowie der Ordnungskräfte zu Landtags- und Ausschusssitzungen**

Zum 1. September 1992 wurde zwischen einer Firma und dem Landtag Sachsen-Anhalt ein Vertrag über den Einsatz von Arbeitskräften zur Absicherung der Landtagssitzungen abgeschlossen.

Seitdem werden regelmäßig Zusatzvereinbarungen über die Verlängerung bzw. über Lohnanpassungen/Kostenanpassungen zu dem bestehenden Vertrag abgeschlossen. Zuletzt wurde im Jahr 2006 der Vertrag für die Dauer der fünften Wahlperiode des Landtages verlängert.

Eine Ausschreibung der Leistungen hat bisher nicht stattgefunden. Eine Begründung dafür konnte dem Landesrechnungshof bei der örtlichen Erhebung nicht vorgelegt werden.

Im Prüfzeitraum beliefen sich die Ausgaben auf ca. 23.800 € jährlich. Da der abgeschlossene Vertrag eine Wahlperiode von fünf Jahren umfasst, beläuft sich das gesamte Auftragsvolumen auf ca. 119.000 €.

*In ihrer Stellungnahme vom Juli 2009 weist die Landtagsverwaltung u. a. auf die hoch spezialisierte Dienstleistung der Saaldiener und Ordnungskräfte hin, die eine besondere Eignung und Befähigung des Personals sowie ein besonderes Vertrauen bedingen. Eine Ausschreibung und Vergabe an eine andere Firma würde zwangsläufig zu erheblichen Einschränkungen bei der Erbringung der Dienstleistungen für das Parlament und zu erheblichen Schulungen des Personals führen, eine öffentliche Ausschreibung also kein wirtschaftliches Ergebnis erbringen. Zudem käme aus den genannten Gründen nur ein Unternehmen in Betracht. Diese Tatbestände berechtigten die Landtagsverwaltung dazu, von einer öffentlichen Ausschreibung Abstand zu nehmen und den Auftrag freihändig zu vergeben.*

Die Landtagsverwaltung hätte die Leistung nach VOL ausschreiben müssen. Die Gelegenheit und Notwendigkeit dazu bestand jeweils zu Beginn einer neuen Wahlperiode. Auch im Falle einer freihändigen Vergabe hat die Verwaltung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Es besteht durchaus die Möglichkeit eine Markterkundung durchzuführen.

Durch Verhandlungen mit möglichen Anbietern soll der günstigste Preis erzielt und durch ständige Marktbeobachtung versucht werden, den Anbieterkreis zu erweitern.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Verzicht auf die Herstellung von Wettbewerb und damit der Verzicht auf die Möglichkeit der Erschließung von Wirtschaftlichkeitspotenzialen nicht nachvollziehbar.**

### **3 Büroausstattung des Landtagspräsidenten und der Vizepräsidenten im Jahr 2006 und eines Abteilungsleiters im Jahr 2008**

Die Ersatzbeschaffung der Amtszimmereinrichtung des Landtagspräsidenten im Jahr 2006 wurde nicht ausgeschrieben, da es nach Auffassung der Landtagsverwaltung nicht möglich war, die Vorstellungen zur zukünftigen Möblierung des Amtszimmers vor der Vergabe hinreichend genau zu beschreiben.

Die Gesamtkosten für die Ausstattung des Amtszimmers beliefen sich im Jahr 2006 auf 22.884,90 € zzgl. Mehrwertsteuer, die sich aus fünf Teilrechnungen zusammensetzen:

- 5.034,90 € zzgl. Mehrwertsteuer, zur Zahlung angewiesen am 12. Mai 2006,
- 13.528,00 € zzgl. Mehrwertsteuer, zur Zahlung angewiesen am 30. August 2006,
- 1.450,00 € zzgl. Mehrwertsteuer, zur Zahlung angewiesen am 7. September 2006,
- 1.585,00 € zzgl. Mehrwertsteuer, zur Zahlung angewiesen am 30. November 2006,
- 1.287,00 € zzgl. Mehrwertsteuer, zur Zahlung angewiesen am 9. Dezember 2006.

Auch die Ersatzbeschaffung der Amtszimmereinrichtung der Vizepräsidenten im Jahr 2006 wurde nicht ausgeschrieben mit der Begründung, dass der zukünftige Nutzer des Büros in die Entscheidungsfindung bei der Auswahl der zu beschaffenden Möbel einbezogen werden musste. Nach Auffassung der Landtagsverwaltung war es nicht möglich, die Vorstellungen zur zukünftigen Möblierung dieses Büros vor der Vergabe hinreichend zu beschreiben. Die Gesamtkosten für die Ausstattung der Amtszimmer der Vizepräsidenten beliefen sich in 2006 auf 8.296,10 € zzgl. Mehrwertsteuer.

Im Jahr 2008 wurde eine neue Büroausstattung eines Abteilungsleiters der Landtagsverwaltung beschafft. Auch hier wurde auf die Einholung von Angeboten verzichtet, mit dem Hinweis, dass die Vorstellungen zur zukünftigen Möblierung des Büros vor der Vergabe nicht hinreichend genau zu beschreiben waren.

Die Gesamtkosten für das Büro des Abteilungsleiters beliefen sich auf 5.039,92 € zzgl. Mehrwertsteuer.

*In ihrer Stellungnahme vom Juli 2009 teilt die Landtagsverwaltung mit, dass bei der Beschaffung von einzelnen Möbeln für das Amtszimmer des Landtagspräsidenten der Schwellenwert für die Freihändige Vergabe nicht überschritten wurde. Vielmehr zeigt sie auf, dass es sich um verschiedene Beschaffungsvorgänge handelt, die jeweils für sich betrachtet unter der Höchstgrenze von 15.000 € zzgl. Mehrwertsteuer blieben. Auch für die Büroausstattung der beiden Vizepräsidenten seien jeweils*

*nur Teile der Möblierung beschafft worden. Zudem lagen mit dem Konzept eines Anbieters Beschaffungsvarianten von vier Firmen vor.*

*Für die Einrichtung des Dienstzimmers eines Abteilungsleiters hätten zwei Einrichtungsvorschläge eines Anbieters vorgelegen.*

*Die Landtagsverwaltung will aus den Beschaffungsvorgängen – auch in Auswertung der Prüfungsmitteilung – organisatorische Konsequenzen ziehen.*

Die von der Landtagsverwaltung vorgebrachten Argumente rechtfertigen eine andere Bewertung der Beschaffungsvorgänge durch den Landesrechnungshof nicht.

Die Anschaffungen für das Amtszimmer des Landtagspräsidenten sind in engem zeitlichen Zusammenhang erfolgt und waren für denselben Zweck, nämlich die Neuausstattung des Büros des Landtagspräsidenten bestimmt. Der vergaberechtlich maßgebliche Auftragswert muss sich in diesem Fall nach dem Gesamtvolumen der Leistungen richten. Anderenfalls führt die Aufspaltung eines einheitlichen Beschaffungsvorgangs zu einer nicht zulässigen Umgehung der Vergabegrenzen.

Selbst wenn man die Auffassung der Landtagsverwaltung für die Bewertung zugrunde legen würde, entspräche die Vergabe nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Auch eine Freihändige Vergabe rechtfertigt nicht den Verzicht auf Wettbewerb, mithin wäre zumindest die Einholung mehrerer Angebote erforderlich gewesen. Die Gründe für eine Freihändige Vergabe befreien nur von den Förmlichkeiten einer Ausschreibung.

**Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass beim Dienstzimmer des Landtagspräsidenten auf eine Beschränkte Ausschreibung und in den übrigen Fällen auf die Einholung von Angeboten verzichtet wurde. Für die Beschaffung der Büroausstattung des Landtagspräsidenten wurde zudem die Höchstgrenze für eine mögliche Freihändige Vergabe von 15.000 € zzgl. Mehrwertsteuer überschritten.**

**Es ist nicht auszuschließen, dass durch eine Ausschreibung bzw. Angebotseinholung ein wirtschaftlicheres Ergebnis für das Land zu erzielen gewesen wäre.**

*Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 22. November 2006 zur Einführung der VOB, VOL und VOF für ihren Bereich nicht unmittelbar gelte, da es sich um eine Anordnung einer vorgesetzten Behörde gegenüber dem ihr nachgeordneten Behördenbereich handelt.*

Der Landesrechnungshof folgt dieser Auffassung der Landtagsverwaltung nicht. Auch die Landtagsverwaltung ist an Gesetze gebunden. Die in § 55 Abs. 1 LHO genannten Ausnahmekriterien, nämlich

- die Natur des Geschäftes und
- besondere Umstände

sind hier nicht erfüllt.

Die Anwendung von Runderlassen, die dazu bestimmt sind, die LHO und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften näher auszugestalten, können, insbesondere wenn sie gewöhnliche Angelegenheiten des Haushaltsvollzug betreffen, insofern ebenfalls nicht in das Belieben der Landtagsverwaltung gestellt werden. Soweit die Sonderstellung des Landtages und des Landesrechnungshofes aus haushaltsrechtlicher Sicht von Relevanz ist, ist dies durch gesonderte Regelungen z. B. in § 28 LHO, deutlich gemacht.

*Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme vom 27. August 2009 klargestellt, sich Kraft eigener Entscheidung am Runderlass zu orientieren.*

*Weiterhin hat der Landtagspräsident darauf hingewiesen, „...[dass] Niemand in der Landtagsverwaltung oder an der Spitze des Landtages je in Abrede gestellt hat oder es in Abrede stellt, etwa nicht an die Landeshaushaltsordnung gebunden zu sein ...“*

#### **4        Fazit**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig die Vorgehensweise der Landtagsverwaltung im Umgang mit den öffentlichen Mitteln ihrer wahrzunehmenden Verantwortung gerecht wird. Der Landesrechnungshof hebt besonders hervor, dass sich das Wirtschaftlichkeitsgebot beim Umgang mit den vom Land bereitgestellten Mitteln letztlich aus dem Gemeinwohlprinzip herleitet. Das bedeutet, dass alle Beteiligten zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den öffentlichen Mitteln verpflichtet sind.**

Einzelplan	01	– Landtag
Kapitel	0101	– Landtag von Sachsen-Anhalt
Titel	518 01	– Mieten und Pachten
	812 15	– Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen
Haushaltsvolumen	Titel 518 01	– 142.014,25 €
(Ist 2008)	Titel 812 15	– 199.931,59 €

## **2        Langfristige Anmietung von Stellflächen für ein Parkhaus ohne ausreichende wirtschaftliche Nutzung**

---

**Die Landtagsverwaltung hat langfristig Stellflächen angemietet, für die derzeit keine Nutzer vorhanden sind. Die Landtagsverwaltung hat es versäumt, vor Unterzeichnung des langfristigen, verbindlichen Mietvertrages eine verbindliche Abfrage des Stellplatzbedarfes durchzuführen. Es wurde nicht wirtschaftlich mit öffentlichen Mitteln des Landes umgegangen, da über einen absehbar längeren Zeitraum die Einnahmen nicht die Ausgaben für die angemieteten Stellplätze in Magdeburg, Parkhaus Bärstraße decken werden.**

Die Landtagsverwaltung plant seit Dezember 2005 die Anmietung von Stellplätzen für die Abgeordneten und die Mitarbeiter der Landtagsverwaltung in Magdeburg im Parkhaus Bärstraße.

Aufgrund einer vorvertraglichen Besprechung mit dem Vermieter hat die Landtagsverwaltung eine unverbindliche Abfrage bei den Mitgliedern des Landtages, den Bediensteten der Fraktionen und den Bediensteten der Landtagsverwaltung nach dem Bedarf an Stellplätzen veranlasst. Diese ergab mit Stichtag 22. Mai 2007 einen Bedarf von 69 Stellplätzen. Allerdings erklärten sich bereits bei dieser Abfrage lediglich 25 Personen bereit, einen Dauerparkplatz anzumieten. Die verbleibenden 44 Personen favorisierten Tagestickets.

Am 22. Mai 2008 beschloss der Ältestenrat unter Bezug auf diese Abfrage und aufgrund der Vorlage der Landtagsverwaltung 80 Stellplätze anzumieten. Der Mehrbedarf wurde mit der Bereitstellung von Stellplätzen für Besucher begründet. Die Landtagsverwaltung ging zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass die 80 Stellplätze mittel-



fristig belegt werden können. Allerdings erklärte die Landtagsverwaltung bereits in der Sitzung des Ältestenrates, dass die Zahl 80 nicht auf empirischen Erhebungen beruhen würde, sondern vielmehr eine reine Annahme wäre.

Am 18. Dezember 2008 wurde der Mietvertrag über 80 Stellplätze geschlossen. Es wurde ein Mietzins von 58 € je Stellplatz im ersten Jahr und ein Mietzins von 63 € in den Folgejahren vereinbart. Vertragsbeginn war der 1. Januar 2009. In der gesamten Laufzeit von 10 Jahren ist eine Korrektur bzw. Änderung der Anzahl der angemieteten Stellplätze vertraglich nicht vorgesehen.

Mit der Haushaltsplanung für das Jahr 2009 ging die Landtagsverwaltung für die Weitervermietung von Stellplätzen noch von einer „Schwarzen Null“ aus.

Das heißt, dass nach ihrer Ansicht durch die vollständige Weitervermietung der Stellplätze die Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt werden.

Im Nachtragshaushalt für das Jahr 2009 wurde eine Reduzierung der Ansätze im Kapitel 0101 – Landtag, Titel 124 01 – Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung und Titel 518 01 – Mieten und Pachten, vorgenommen. Diese beziehen sich zum einen auf den reduzierten Mietpreis aufgrund der sinkenden Anzahl von Stellplätzen, zum anderen geht die Landtagsverwaltung nunmehr davon aus, dass von den 80 angemieteten Stellplätzen im Laufe des Haushaltsjahres 2009 lediglich 45 weitervermietet werden können.

Mit der geänderten Veranschlagung für das Haushaltsjahr 2009 geht die Landtagsverwaltung ebenfalls davon aus, dass im Jahr 2009 eine Differenz zwischen angemieteten und weiter vermieteten Stellplätzen bestehen bleibt. Dies bedeutet für den Landeshaushalt eine Belastung und damit einen „Verlust“ von rund 25.000 € im Jahr 2009.

Hinzu kommt, dass die Information aller potenziellen Mieter über den Abschluss des Mietvertrages mit dem Parkhausbetreiber erst per E-Mail am 8. Januar 2009 durch die Landtagsverwaltung stattgefunden hat.

Dadurch kam es zu Verzögerungen beim Abschluss von Mietverträgen mit den Nutzern. Lediglich acht Plätze wurden dadurch rückwirkend zum 1. Januar 2009 vermietet. Insgesamt 16 Mietverträge wurden mit einem Beginn im Monat Januar 2009 geschlossen. Die Landtagsverwaltung konnte in diesen Fällen Mietkosten nur anteilig auf die Mieter umlegen.

In Anbetracht dessen, dass die Unterzeichnung des Mietvertrages nicht überraschend kam, hätte die Information an die Mieter zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen müssen. Der Landesrechnungshof sieht die Ursache für die teilweise entstandenen Verzögerungen im Handeln der Landtagsverwaltung.

Zum Prüfzeitpunkt im März 2009 waren tatsächlich 36 Stellplätze zu einem Mietpreis von 58 € vermietet. Daraus werden pro Monat 2.088 € Mieteinnahmen erzielt. Dem stehen monatliche Ausgaben in Höhe von 4.640 € (80 Stellplätze x 58 €/Stellplatz) gegenüber. Somit werden monatlich 2.552 € Ausgaben aus dem Landeshaushalt getätigt, denen derzeit keine Einnahmen gegenüberstehen.

*Die Landtagsverwaltung hat im Abschlussgespräch am 18. Mai 2009 dargelegt, dass ein Verlust/Schaden für das Land im Haushaltsjahr 2009 noch nicht feststeht, da die Landtagsverwaltung alles unternehmen werde, um eine größtmögliche Nutzung der Parkplätze bereits 2009 zu erreichen.*

*Des Weiteren hat die Landtagsverwaltung in der Stellungnahme vom Juli 2009 u. a. darauf hingewiesen, dass durch den Landtag als einzigem Landesparlament in Deutschland Abgeordneten die Kosten für die Bereitstellung eines Parkplatzes am Sitz des Landtages voll entgeltlich in Rechnung gestellt werden.*

*Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme vom 27. August 2008 ausgeführt, dass eine Bedarfsermittlung stattgefunden habe, die nicht zuletzt zu einer Reduzierung der tatsächlich angemieteten Stellplätze geführt hat.*

**Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum von der Landtagsverwaltung langfristig Stellflächen angemietet werden, für die derzeit keine Nutzer vorhanden sind. Die Landtagsverwaltung hat es versäumt, vor Unterzeichnung des langfristigen, verbindlichen Mietvertrages eine verbindliche Abfrage des Stellplatzbedarfes durchzuführen. Mit diesem Verwaltungshandeln wurde die Landtagsverwaltung auch nicht ihrer wahrzunehmenden Verantwortung gerecht. Es wurde auch nicht wirtschaftlich mit öffentlichen Mitteln des Landes umgegangen, da über einen absehbar längeren Zeitraum die Einnahmen nicht die Ausgaben für die angemieteten Stellplätze im Parkhaus Bärstraße decken werden. Für eine Reserve von bis zu 10 Plätzen sieht der Landesrechnungshof einen gewissen Handlungs- und Ermessensspielraum. Für die dann noch verbleibende Differenz zu 80 angemieteten Plätzen trägt die Landtagsverwaltung aufgrund ihres Verwaltungshandelns die Verantwortung. Dies würde für den Landeshaushalt eine Belastung und damit einen „Verlust“ von rund 25.000 € jährlich bedeuten.**

**Der Landesrechnungshof hält entsprechende Bemühungen zur Erzielung einer Vollvermietung für unverzichtbar, um die Differenz der Einnahmen zu den Ausgaben für die Parkplätze zu vermindern.**

Einzelplan	01	– Landtag
Kapitel	0101	– Landtag von Sachsen-Anhalt
Titel	812 13	– Erwerb landeseigener Fernmeldeanlagen
Haushaltsvolumen (Ist 2006)		– 46.766,33 €

### **3      Auslösung von Aufträgen zu einer überplanmäßigen Ausgabe durch die Landtagsverwaltung ohne die erforderliche Ermächtigung**

---

**Die Landtagsverwaltung hat über öffentliche Mittel ohne die erforderliche Ermächtigung verfügt, weil sie ohne vorherige Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zu einer überplanmäßigen Ausgabe Aufträge ausgelöst hat.**

Für die Ersatzbeschaffung der Wechselsprechanlage im Plenarsaal hat die Landtagsverwaltung mit Datum vom 13. April 2006 einen Antrag auf Erteilung der Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe (§ 37 LHO) in Höhe von 10.000 € an das Ministerium der Finanzen gestellt.

Die Ersatzbeschaffung der Wechselsprechanlage aus dem Jahr 1992 war unvorhergesehen und unabweisbar.

Der Antrag auf Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zur Leistung einer überplanmäßigen Ausgabe nach § 37 LHO war notwendig, weil die Ausgaben der Ersatzbeschaffung der Wechselsprechanlage in Höhe von 15.820,08 € (Angebot vom 15. Februar 2006) den Haushaltsansatz überschritten hätten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Haushaltsansatz für den Erwerb landeseigener Fernmeldeanlagen in Höhe von 38.500 € bereits durch Auftragsvergabe vom 16. Februar 2006 mit einem Volumen von 30.614,49 € gebunden war. Dem Antrag der Landtagsverwaltung wurde mit Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vom 19. April 2006 und einem überplanmäßigen Ausgabevolumen von 10.000 € entsprochen.

Die Landtagsverwaltung hatte jedoch bereits am 7. April 2006 den Auftrag zur Beschaffung der neuen Wechselsprechanlage erteilt.

Folglich hat sie die zur Ersatzbeschaffung notwendigen Mittel vertraglich gebunden, ohne dass zu diesem Zeitpunkt die erforderliche vorherige Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zu einer überplanmäßigen Ausgabe im Haushaltsjahr 2006 vorlag.

*In ihrer Stellungnahme vom Juli 2009 vertritt die Landtagsverwaltung die Auffassung, dass den Bestimmungen des Art. 95 Abs. 1 der Landesverfassung am ehesten entsprochen worden wäre, wenn die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vor der das Land bindenden Auftragserteilung vorgelegen hätte. Angesichts des dargestellten verwaltungsinternen Prüfungs- und Entscheidungsverfahrens, das auch die Prüfung technischer und u. U. wirtschaftlicher Alternativen einschloss, aber wegen der Sicherstellung der Konstituierenden Sitzung am 26. April 2006 unter Zeitdruck zu vollziehen war, hätte die Alternative nur darin bestanden, auf den Ersatz der defekten Anlage zu verzichten oder vorsorglich beim Ministerium der Finanzen die Bewilligung der Haushaltsmittel für das teuerste Angebot zu beantragen oder den Auftrag unter Vorbehalt zu erteilen.*

Die Formulierung der Landtagsverwaltung, dass „den Bestimmungen des Art. 95 Abs. 1 der Landesverfassung am ehesten entsprochen worden wäre“, knüpft an die Auffassung der Landtagsverwaltung im Abschlussgespräch zur Prüfung an. Dort hat sie auf die Kommentierung zu Art. 112 Grundgesetz verwiesen, wonach die Zustimmung nur vor Leistung von Ausgaben einzuholen sei. Da die Ausgabe erst im Juni 2006 geleistet wurde, sah die Landtagsverwaltung keinen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Der Landesrechnungshof nimmt dies zum Anlass grundsätzlich auf Folgendes hinzuweisen. In der Kommentierung von Brockmeyer zu Art. 112 Grundgesetz (Schmidt-Bleibtreu/Klein – Kommentar zum Grundgesetz) ist unter Randnummer 5 zum Zeitpunkt der Zustimmung bei schuldrechtlichen Verpflichtungen ausgeführt, dass die Zustimmung einzuholen ist, bevor die schuldrechtliche Verpflichtung eingegangen wird. Würde die Zustimmung erst dann eingeholt, wenn aufgrund der schuldrechtlichen Verpflichtung Ausgaben entstehen, wäre die Zustimmung bedeutungslos, da aufgrund der schuldrechtlichen Verpflichtung die Zahlung geleistet werden müsste, unabhängig davon, ob Mittel für die Zahlung im Haushaltsplan vorgesehen sind.

Im Übrigen erstreckt Art. 95 der Landesverfassung im Unterschied zu Art. 112 Grundgesetz das Zustimmungserfordernis ausdrücklich auch auf Verpflichtungen,

so dass sich bereits aus dem Wortlaut dieser Regelung ergibt, dass Verträge, die zu künftigen Ausgaben führen, der vorherigen Zustimmung bedürfen.

Schließlich ist der Begriff „Einwilligung“ im § 183 BGB legal definiert als vorherige Zustimmung.

**Für den Landesrechnungshof ist es kritikwürdig, dass die Landtagsverwaltung Aufträge ohne vorherige Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zu einer überplanmäßigen Ausgabe ausgelöst hat. Sie hat damit über öffentliche Mittel ohne die erforderliche Ermächtigung verfügt.**

*Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme vom 27. August 2009 eingeräumt, dass der Fehler in hinreichender Klarheit eingestanden ist.*

Einzelplan	04	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0401	– Ministerium der Finanzen
Titel	547 99	– IT-Budget
	812 99	– Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen
Haushaltsvolumen		– 8,7 Mio. €, davon 7,56 Mio. € Verpflichtungsermächtigungen

#### **4 Probleme bei der Einführung eines integrierten Personalmanagementsystems in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt**

---

Die Landesregierung Sachsen-Anhalt (Ministerium des Innern, Ministerium der Finanzen, Staatskanzlei, Oberfinanzdirektion) versucht seit 1998 – und damit seit über 10 Jahren – ein integriertes Personalmanagementverfahren, mit dem Rationalisierungsvorteile (u. a. durch den Wegfall von Doppelerfassungen) verbunden sind, einzuführen.

Die Projekte PROSA32plus (mit Kosten von mindestens 1,4 Mio. €) und KIDICAP online sowie riPs (mit nicht von der Verwaltung ermittelten und nicht mehr ermittelbaren Kosten) wurden in diesem Zeitraum entwickelt, aber entweder nicht eingesetzt oder abgebrochen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte beim aktuellen Projekt „Personalmanagementsystem“ (PMS) eine Konzentration auf die wesentlichen Funktionalitäten mit den höchsten Einspareffekten (originäre Personalverwaltung und Nutzung der Daten in der Bezügeabrechnung ohne Doppelerfassungen) erfolgen.

##### **1 Vorbemerkung**

Spätestens seit dem 13. März 1998 (Kienbaum-Gutachten für 140.000 €) ist der Landesverwaltung bekannt, dass mit einem integrierten Personalmanagementver-

fahren Rationalisierungsvorteile (u. a. Wegfall von Doppelerfassungen) verbunden sind.

Am 20. August 1998 haben das Ministerium des Innern und das Ministerium der Finanzen entschieden, ein integrierbares Personalbewirtschaftungssystem zu entwickeln.

Ab 1998 gab es folgende Projekte zur Einführung eines integrierten Personalbewirtschaftungs- und Personalabrechnungsprogrammes:

Name	Projektbeginn	Projektende	Verantwortlich	Kosten
PROSA32plus	20.08.1998	21.12.2004	Ministerium des Innern/ Ministerium der Finanzen/ Oberfinanzdirektion	1,4 Mio. €
KIDICAP online	13.06.2003	21.12.2004	Ministerium der Finanzen/ Oberfinanzdirektion	nicht erfasst <sup>3</sup>
riPs/IPIS	19.07.2005	10/2006 <sup>4</sup>	Staatskanzlei/ Oberfinanz- direktion	nicht erfasst <sup>3</sup>
PMS	30.10.2006		Ministerium der Finanzen	geplant: Bar: 1,2 Mio. € VE : 7,56 Mio. €

Über 10 Jahre nach der ersten Entwicklungsentscheidung ist immer noch kein entsprechendes Programm flächendeckend im Einsatz. PROSA32plus und KIDICAP online wurden bisher von den Pilotanwendern überwiegend positiv beurteilt, aber nicht eingesetzt bzw. weiterentwickelt.

Nur aus dem Projekt "riPs/IPIS" hat die Verwaltung Ergebnisse in das Nachfolgeprojekt "PMS" übernommen.

## **2 Projekt „PMS“**

Der Landesrechnungshof hat im Jahr der Planungsphase die beabsichtigte Einführung des PMS geprüft und die nachstehend dargestellten Feststellungen getroffen.

### **2.1 Projektinhalt**

Das Kabinett hat das Ministerium der Finanzen am 30. Oktober 2006 beauftragt, die Einführung eines umfassenden Personalmanagementsystems unter Berücksichti-

<sup>3</sup> Aussagen zu Ausgaben/Kosten waren weder in den Akten enthalten noch ermittelbar.

<sup>4</sup> Gemäß Schreiben der Staatskanzlei an den Landesrechnungshof vom 7. November 2006 „Einstellung der Arbeiten an Leistungsbeschreibung/Wirtschaftlichkeitsberechnungen“



gung der Auswirkungen auf den Personalbedarf der Bezüge- und Personalsachbearbeitung zu prüfen und bis März 2007 darüber zu berichten.

Die Landesregierung hat am 27. März 2007 beschlossen, in der Landesverwaltung ein umfassendes Personalmanagementsystem einzuführen, das die Aufgaben der Personalverwaltung einschließlich Personalentwicklung und -planung sowie Fortbildungsbedarf, der Dienstposten und Arbeitsplatzverwaltung, der Stellenbewirtschaftung und der Verwaltung der Personalausgaben als auch die Personalkostenhochrechnung für die gesamte Personalbreite des Landes (Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Tarifbeschäftigte und sonstiges Personal mit Landesaufgaben) abdeckt<sup>5</sup>.

Im Unterschied zu den vorangegangenen Projekten hat das Ministerium der Finanzen in folgenden Bereichen die „Projektmanagementregeln“ und die Vorgaben der LHO beachtet:

- Die Verantwortlichkeit ist beim Projekt „PMS“ im Gegensatz zu den Vorgängerprojekten eindeutig geregelt.
- Die Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfes entspricht der VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO.
- Die Zieldefinition (dauerhafte Einsparpotenziale in den Bereichen Personal- und Bezügeverwaltung in Höhe von mindestens 8 bis 12 Mio. €) entspricht den Anforderungen der VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO.
- Eine detaillierte Leistungsbeschreibung wurde erstellt.
- Das Ministerium der Finanzen hat beim Projekt „PMS“ eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, die methodisch den Anforderungen der VV Nrn. 2.1 und 2.3 zu § 7 LHO entspricht.

## **2.2 Vom Landesrechnungshof festgestelltes Verbesserungspotenzial**

### **a) Alternativenprüfung**

Nach der Aktenlage hat das Ministerium der Finanzen nach Auffassung des Landesrechnungshofes alternative Personalverwaltungslösungen (wie z. B. EPOS<sup>6</sup> und EPVS<sup>7</sup>), die sich bereits im Einsatz u. a. anderer Bundesländer befinden, in der

---

<sup>5</sup> S. 5 der Leistungsbeschreibung der Projektarbeitsgruppe PMS vom 23. Oktober 2007, die eine Grundlage für das Interessenbekundungsverfahren war

<sup>6</sup> in der Bundesverwaltung und in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern genutzt

<sup>7</sup> in den Landesverwaltungen Baden-Württemberg und Saarland genutzt

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ausreichend geprüft und bewertet. Das Ministerium der Finanzen weist darauf hin, dass das Land ein integriertes Personalmanagementsystem und kein einfaches Personalverwaltungsprogramm erwerben wolle.

Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass es Sinn und Zweck der Alternativenprüfung ist, unterschiedliche Lösungsansätze mit unterschiedlichem Leistungsumfang wirtschaftlich zu prüfen.

**b) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

In der ersten Fassung der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) betrug das vom Ministerium der Finanzen zugrunde gelegte Einsparpotenzial in der Personalsachbearbeitung 195 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE).

Basis war eine vom Ministerium der Finanzen gesetzte „Bearbeitungsquote“ von 1 : 250 (1 VbE in der Personalsachbearbeitung betreut 250 Personalfälle).

In der zweiten Fassung der KNA betrug das vom Ministerium der Finanzen zugrunde gelegte Einsparpotenzial in der Personalsachbearbeitung 192 VbE.

Basis war eine vom Ministerium der Finanzen gesetzte „Bearbeitungsquote“ von 1 : 225 (1 VbE in der Personalsachbearbeitung betreut 225 Personalfälle). Diese hat das Ministerium der Finanzen wie folgt hergeleitet:

Das Ministerium der Finanzen hat in der zweiten Fassung der KNA **im ersten Schritt** den derzeitigen Status quo und damit die derzeitig erreichten Betreuungsrelationen je Ressort ermittelt.

In einem **zweiten Schritt** hat das Ministerium der Finanzen unter Außer-Acht-Lassen der Fallquote des Kultusministeriums<sup>8</sup> die Betreuungsquote des Ministeriums für Gesundheit und Soziales (1 : 180) als Zielwert für alle Ressorts gesetzt.

In einem **dritten Schritt** hat das Ministerium der Finanzen das Rationalisierungspotenzial durch die Einführung von PMS beziffert. Die vom Ministerium der Finanzen angenommene Höhe von **25 v. H.** wird wie folgt begründet:

---

<sup>8</sup> In der Lehrpersonalverwaltung werden bundesweit höhere Betreuungsrelationen erreicht, da wegen der Einstellung im regelmäßigen Endamt der Aufwand für Höhergruppierungs- und Beförderungsverfahren regelmäßig entfällt.

*„Die Höhe resultiert u. a. aus der Vermeidung von Doppelerfassungen (Wegfall von Medienbrüchen) sowie der schnelleren Erstellung von Auswertungen (konsistente Datenhaltung, Vermeidung von bisher aufwendigen Datenerhebungen und Differenzanalysen).“*

Dieses Rationalisierungspotenzial hat das Ministerium der Finanzen in einem **vierten Schritt** auf den Zielwert (Betreuungsrelation des Ministeriums für Gesundheit und Soziales von 1 : 180) und **nicht** auf die jeweilige Ist-Betreuungsrelation des Ressorts angewandt.

Somit ergibt sich folgende **Soll-Betreuungsrelation**, mit der das Ministerium der Finanzen die zweite Fassung der KNA durchgeführt hat:

Zielwert (Ministerium für Gesundheit und Soziales) : **1 : 180**

zzgl. Optimierungspotenzial aufgrund

der Einführung eines PMS in Höhe von 25 v. H.;

Quote zur Berechnung der WiBe: **1 : 225.**

Das Ministerium der Finanzen hat die Betreuungsrelation von 1 : 225 als Maßstab bei allen Ressorts (ohne Kultusministerium) angelegt und daraus das mögliche Einsparpotenzial von 192 VbE mit Personalkosteneinsparungen in Höhe von 8.618.851 € ermittelt.

Die tatsächliche Erreichung der Betreuungsrelation von 1 : 225 setzt bei den Ressorts folgende Leistungssteigerungen voraus<sup>9</sup>:

Ressort	Ist-Betreuungsrelation PMS-relevant laut zweiter Fassung KNA Ministerium der Finanzen	Erforderliche Leistungssteigerung zur Erreichung des Rationalisierungszieles
Staatskanzlei	1 : 117,3	192 v. H.
Ministerium des Innern	1 : 98,1	229 v. H.
Ministerium der Finanzen	1 : 103,1	218 v. H.
Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	1 : 79,7	282 v. H.
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	1 : 68,6	328 v. H.
Ministerium der Justiz	1 : 89,6	251 v. H.
Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr	1 : 101,6	221 v. H.
Ministerium für Gesundheit und Soziales	1 : 184,8	125 v. H.

<sup>9</sup> Das Kultusministerium ist wegen des Übertreffens des Wertes wegen der Spezifika der Lehrpersonalbearbeitung nicht aufgeführt.

Die Erreichung eines vom Ministerium der Finanzen angenommenen Einsparpotenzials von 8 Mio. €<sup>10</sup> beim Personalverwaltungspersonal ist Zielsetzung der Landesregierung vom 27. März 2007 und wesentliche Voraussetzung für die monetäre Wirtschaftlichkeit des Projektes „PMS“.

Das vom Ministerium der Finanzen ermittelte damit korrespondierende Einsparpotenzial von 192 VbE/Stellen wird nur bei Erreichung einer Betreuungsrelation von 1 : 225 in der PMS-relevanten Landespersonalverwaltung erreicht. Dies entspricht zum Teil einer Steigerung bis zu 328 v. H.

Die vom Ministerium der Finanzen unterstellten Leistungssteigerungen sollten im Rahmen der Pilotierung verifiziert werden.

Falls das vom Ministerium der Finanzen ermittelte Einsparpotenzial von 192 VbE realistisch ist, sollte es differenziert nach Kapiteln und Jahresscheiben im Doppelhaushalt 2010/2011 ausgebracht werden, um die für die monetäre Wirtschaftlichkeit des Projektes entscheidende Personalkosteneinsparung haushaltsrechtlich abzusichern.

**c) *Verringerung der Betreuungsrelationen in der Personalverwaltung***

Eine Wirtschaftlichkeitssteigerung liegt nur dann vor, wenn mit der neuen Personalverwaltungssoftware höhere Betreuungsrelationen erreicht werden als ohne diese.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2000 und 2001 eine Benchmarkinguntersuchung der Personalverwaltungen des Landes durchgeführt.<sup>11</sup> Die Erhebung erfolgte auf der Basis eines differenzierten Aufgabenkataloges für Personalverwaltungsaufgaben.

Das Ministerium der Finanzen hat bei der Datenerhebung für die zweite Fassung der KNA für das Projekt „PMS“ ab Februar 2008 grundsätzlich eine vergleichbare Erhebungssystematik verwendet.

Somit ist ein Vergleich der 2000 und 2007 realisierten Betreuungsrelationen grundsätzlich möglich.

---

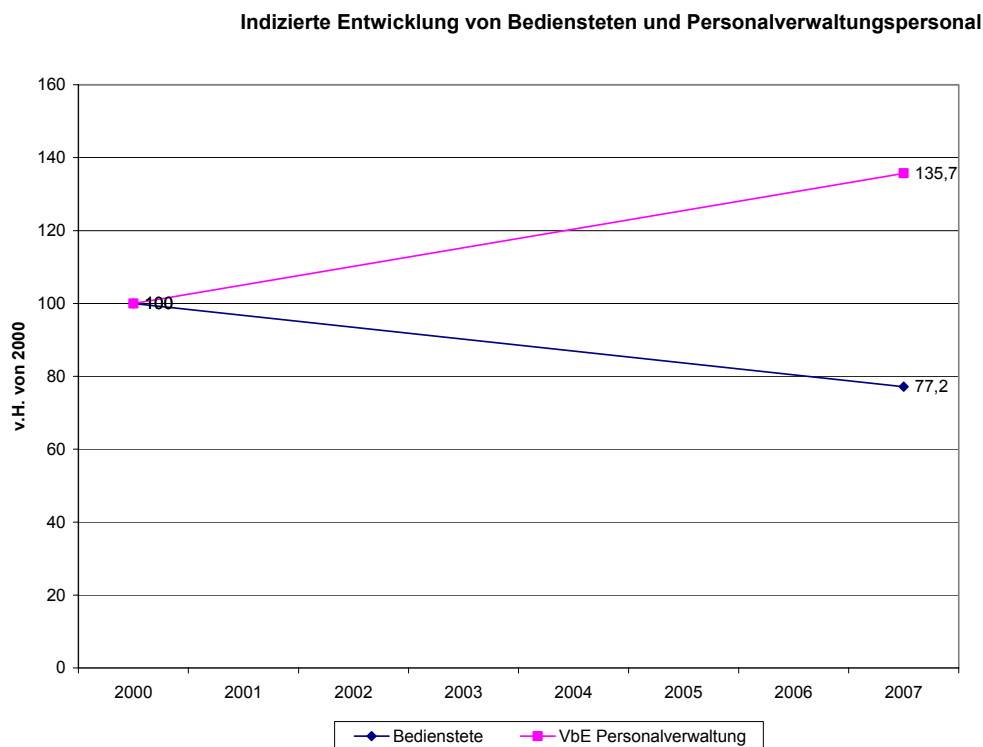
<sup>10</sup> ab dem Jahr 2012; Die Werte des Ministeriums der Finanzen für das Jahr 2010: 2 Mio. € und 2011: 6,1 Mio. € sind wegen stufenweiser Erreichung geringer.

<sup>11</sup> Bericht vom 18. Januar 2001 über Benchmarking im Bereich der Personalverwaltung

Die beiden Einflussgrößen Anzahl der „verwalteten“ Bediensteten und Anzahl des Personalverwaltungspersonals haben sich wie folgt entwickelt:

Stichtag	1. Juli 2000	1. September 2007
Zahlfälle/Bedienstete	74.697	57.644
Bedienstete in der Personalverwaltung (VbE)	536	727

Indiziert verglichen (Jahr 2000 = 100 v. H.) haben sich Bedienstetenbestände und Personalverwaltungspersonal wie folgt entwickelt:



Die **Betreuungsrelationen** in der Personalverwaltung haben sich seit 2000 von **1 : 117 (1 : 137)** auf **1 : 79 (2007)** verringert. Während die Anzahl der zu verwaltenden Bediensteten zurückging, ist die Anzahl des Personalverwaltungspersonals nicht angepasst worden. Der Landesrechnungshof regt insoweit an, die **Organisation der Personalverwaltungen**, deren **Betreuungsrelationen** sich verschlechtert haben, zu untersuchen und auf dieser Basis **Bedarfsfestlegungen** zu treffen.

#### **d) Mehrfache Bearbeitung von Personalfällen**

Der Personalverwaltungsaufwand für jeden Bediensteten ist nur so hoch wie erforderlich zu gestalten.

Ein erhöhter Betreuungsaufwand kann u. a. dadurch entstehen, dass eine Personalle durch mehrere Dienststellen bearbeitet wird und dadurch Doppelarbeiten entstehen.

Eine wirtschaftliche Personalverwaltungsorganisation wird u. a. dadurch erreicht, dass personalrechtliche Befugnisse möglichst umfassend ohne große Einvernehmens- und Vorbehaltskataloge delegiert und dadurch Doppelarbeiten vermieden werden.

Nach dem Datenmaterial der zweiten Fassung der KNA (Stichtag: 1. September 2007) gibt es in der Landesverwaltung<sup>12</sup> folgende Differenz zwischen der Anzahl der Bediensteten und der Anzahl der zu verwaltenden Personalfälle:

Anzahl der Bediensteten	Anzahl der Personalfälle	Differenz
57.644	72.022	14.378

Eine Detailanalyse ergibt, dass die größten Abweichungen im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz auftreten.

**Im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz werden mit 5.359 Bediensteten und 15.318 Personalfällen zum Stichtag 1. September 2007 2,8-mal so viel Personalfälle bearbeitet wie Bedienstete vorhanden sind.**

**Auch im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen werden bei 4.651 Bediensteten insgesamt 8.264 Personalfälle bearbeitet. Dies ist ein Indiz für Doppelarbeiten.**

**Insbesondere in diesen Bereichen sollte die Organisation der Personalsachbearbeitung im Geschäftsbereich und dabei insbesondere auch der Umfang der Delegation personalrechtlicher Befugnisse geprüft werden.**

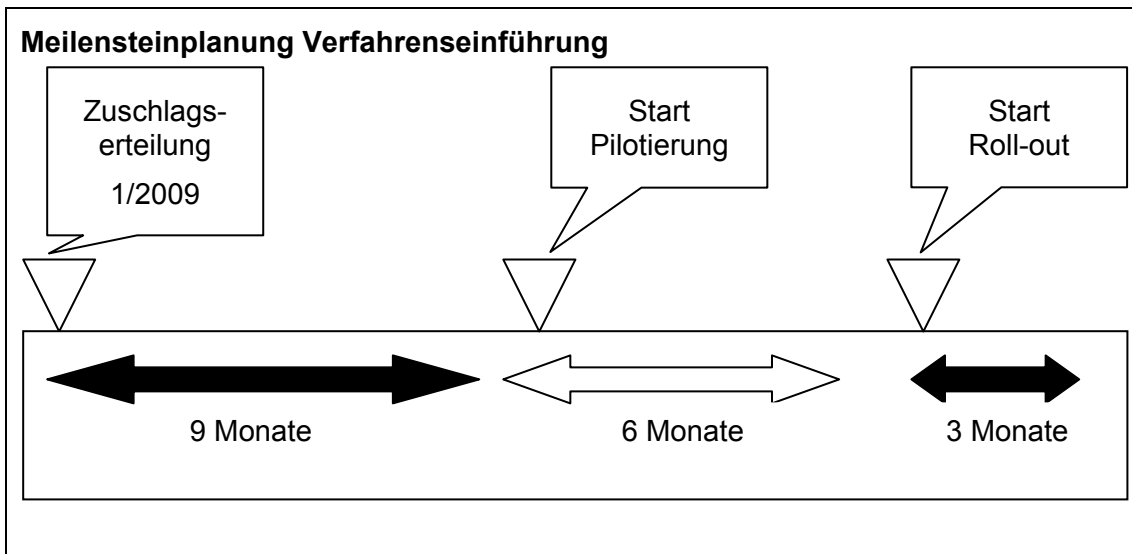
**e) *Sehr ambitionierter Zeitplan***

Das Ministerium der Finanzen hat folgende ambitionierte Zeitplanung zur Einführung des PMS:

---

<sup>12</sup> jeweils Summe der Einzelpläne 1 - 15

Zeitplanung Stand 29. Oktober 2008



Das Ministerium der Finanzen hat hierzu angemerkt, dass die flächendeckende Einführung des PMS in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt („Roll-Out“) in einem sogenannten Big-Bang (paralleler Roll-Out des im Rahmen der Pilotierung entwickelten Landesreferenzmodells in allen Personal verwaltenden Dienststellen) vorgesehen ist. Die Anbieter hätten ihre Angebote entsprechend kalkuliert.

**Aus den Erfahrungen der niedersächsischen<sup>13</sup> und saarländischen<sup>14</sup> Landesverwaltung kann abgeleitet werden, dass der derzeit vom Ministerium der Finanzen vorgegebene Zeitplan im Land Sachsen-Anhalt sehr eng ist.**

**Wird in Sachsen-Anhalt der vom Ministerium der Finanzen vorgesehene Zeitplan nicht eingehalten, können auch vorgesehene Einsparungen erst später tatsächlich realisiert werden.**

### 3 Fazit

**Die Fehler bei der Einführung der Vorgängerprojekte PROSA32plus, KIDICAP online und riPs sollten beim aktuellen Projekt „PMS“ nicht wiederholt werden. Insbesondere sollten lauffähige Teillösungen genutzt werden, anstatt auf die alle Nutzerwünsche erfüllende Lösung zu warten.**

**Die Erreichung eines Einsparpotenzials von mindestens 8 Mio. € ist Zielsetzung der Landesregierung vom 27. März 2007 und nach den Berechnungen**

<sup>13</sup> Das Personalmanagementverfahren PMV wird erst nach voraussichtlich 12 Jahren landesweit eingeführt.  
<sup>14</sup> in das EPVS sind nach 5,5 Jahren erst 5.653 der Personalfälle (26 v. H.) übergeleitet

des Ministeriums der Finanzen wesentliche Voraussetzung für die monetäre Wirtschaftlichkeit des aktuellen Projektes „PMS“. Das vom Ministerium der Finanzen ermittelte damit korrespondierende Einsparpotenzial von 192 VbE/Stellen will das Ministerium der Finanzen mit Realisierung einer Betreuungsrelation von 1 : 225 in der gesamten PMS-relevanten Landespersonalverwaltung erreichen. Dies setzt zum Teil eine Leistungssteigerung von bis zu 328 v. H. voraus.

Im Rahmen der Pilotierung sollte das Ministerium der Finanzen verifizieren, welches Einsparpotenzial tatsächlich realisierbar ist.

Falls das vom Ministerium der Finanzen ermittelte Einsparpotenzial von 192 VbE realistisch ist, sollte es differenziert nach Kapiteln und Jahresscheiben im Doppelhaushalt 2010/2011 ausgebracht werden, um die für die monetäre Wirtschaftlichkeit des Projektes entscheidenden Personalkosteneinsparungen haushaltsrechtlich abzusichern.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte eine Konzentration auf die wesentlichen Funktionalitäten im Personalverwaltungsbereich mit den höchsten Einspareffekten erfolgen. „Nebenfunktionalitäten“ (wie z. B. Aufgabenverwaltung) sollten später eingeführt werden.

Die Landesregierung sollte nicht nur die derzeitigen Organisationsabläufe automatisieren, sondern auch die Aufbau- und Ablauforganisation untersuchen und optimieren.



Einzelplan	04	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	– Finanzämter
Haushaltsjahre		
2005 - 2007		

## **5 Über Jahre andauernde Defizite beim Einsatz spezieller Software zur Unterstützung der Geschäftsprozesse bei der Rechtsbehelfsbearbeitung in den Finanzämtern**

---

**In den Finanzämtern ist der Stand eines jeden Rechtsbehelfsverfahrens bis zu seiner Beendigung zu überwachen. Die dafür erforderlichen Anschreibungen und Auswertungen werden in den Finanzämtern manuell und damit sehr zeitaufwändig vorgenommen. Bei der länderübergreifenden Entwicklung einer „Datenbank-Rechtsbehelfe“ sind bereits beträchtliche zeitliche Verzögerungen eingetreten. Kurzfristig mögliche Maßnahmen zur Unterstützung und Entlastung der Finanzämter bei der Führung der Rechtsbehelfskartei wurden bislang nicht aufgegriffen.**

Mit dem Einspruch haben Steuerpflichtige im Rahmen des außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens die Möglichkeit, eine nochmalige Überprüfung der Verwaltungsakte durch das Finanzamt herbeizuführen. Das Finanzamt hat im Rahmen der Rechtsbehelfsbearbeitung den Verwaltungsakt in vollem Umfang erneut zu überprüfen.

Zur Überwachung des Bestandes an Rechtsbehelfen sind in den Rechtsbehelfsstellen der Finanzämter bisher manuelle Anschreibungen in Karteiform zu führen. Anhand der Eintragungen in dieser Rechtsbehelfskartei ist der Stand eines jeden Verfahrens bis zu seiner Beendigung zu überwachen (§ 122 BuchO). Damit ist die Rechtsbehelfskartei ein wichtiges Überwachungsinstrument und zugleich Grundlage für die Erstellung statistischer Auswertungen.

Waren die manuellen Anschreibungen über Rechtsbehelfsverfahren in Karteiform bei ihrer Einführung im Dezember 1994 durchaus noch ein zweckdienliches Über-

wachungsinstrument, so ist die Führung der Rechtsbehelfskartei von Hand, nach dem inzwischen erreichten Stand der Automation in der Steuerverwaltung, schon über einen längeren Zeitraum hinweg nicht mehr zeitgemäß. Aber nicht nur die manuellen Anschreibungen, sondern die personelle Auswertung der Kartei im Hinblick auf die Überwachung des Arbeitsstandes und die Erstellung der Rechtsbehelfsstatistik gestaltet sich, auch wegen der in den letzten Jahren erheblich angestiegenen Zahl der außergerichtlichen Rechtsbehelfe, sehr zeitaufwändig. So sind im Jahr 2008 in den sachsen-anhaltinischen Finanzämtern 194.736 Einsprüche eingegangen; eine Steigerung gegenüber dem Vorjahreszeitraum um rund 15 v. H.

Bereits bei vorangegangenen Prüfungen (u. a. im Jahr 2005) hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Finanzämter selbständig automationsunterstützte Lösungen zur Führung der Rechtsbehelfskartei im Einsatz hatten. Die im Besteuerungsverfahren verwendeten Programme müssen jedoch dokumentiert, freigegeben und gültig sein; die ordnungsgemäße Verarbeitung der Daten ist von der Datenverarbeitungsstelle zu bescheinigen (§ 3 Abs. 6 BuchO). Eine Prüfung und Freigabe der von einem Finanzamt selbst entwickelten Software durch die Finanzverwaltung und eine evtl. Übernahme durch andere Finanzämter war nicht mehr sinnvoll, weil die Finanzverwaltung seinerzeit angekündigt hatte, im ersten Halbjahr 2006 mit der landesweiten Einführung der maschinellen „Datenbank-Rechtsbehelfe“ zu beginnen. Dieser Termin ist seitdem immer wieder verschoben worden. Zum Zeitpunkt örtlicher Erhebungen in 2008 war die Einführung dieser maschinellen Datenbank zu Beginn des Jahres 2009 geplant. Nach den derzeit vorliegenden Informationen geht die Finanzverwaltung nunmehr davon aus, dass das Verfahren frühestens im 2. Halbjahr 2009 pilotiert werden kann und erst im Anschluss hieran der flächendeckende Einsatz in allen Finanzämtern erfolgen wird.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass die Verzögerungen – wegen der im EOSS<sup>15</sup>-Verbund bestehenden Abhängigkeiten der Bundesländer untereinander – ihre Ursache u. a. in Anpassungsproblemen beim Einsatz der vom Freistaat Bayern verwendeten Software haben. Die zeitlichen Verzögerungen bei der Einführung des Verfahrens hätten jedoch für die OFD Magdeburg frühzeitig Anlass sein müssen, den Finanzämtern bei der Führung und Auswertung der Rechtsbehelfskartei maschinelle Unterstützung zu geben. Eine derartige zentral zur Verfügung gestellte

---

<sup>15</sup> Evolutionär Orientierte Steuer-Software; Teilnehmerländer sind Bayern, neue Länder, Saarland, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Berlin und ab 2010 Rheinland-Pfalz

Softwarelösung hätte auch den Dokumentations- und Freigabebeanforderungen Rechnung getragen.

Die weiterhin erforderliche manuelle Führung der Rechtsbehelfskartei verursacht vermeidbaren Mehraufwand sowohl bei den sog. Karteiführern und Rechtsbehelfsbearbeitern als auch bei den Sachgebietsleitern, die ebenfalls personell die ordnungsgemäße Führung der Kartei quartalsweise zu überwachen und zu bescheinigen haben.

**Der Landesrechnungshof hält eine maschinelle Unterstützung bei der Führung und Auswertung der Rechtsbehelfskartei für dringend geboten. Dies würde den personellen Aufwand erheblich reduzieren und eine qualitativ bessere Überwachung der Fälle ermöglichen. Der Landesrechnungshof hat die Finanzverwaltung aufgefordert, bei weiteren Verzögerungen hinsichtlich der Einführung der „Datenbank Rechtsbehelfe“ im Rahmen des EOSS-Verbundes Maßnahmen zur Unterstützung und Entlastung der Finanzämter bei der Führung der manuellen Rechtsbehelfskartei zu prüfen.**

Einzelpan	06	– Kultusministerium – Wissenschaft und Forschung –
Kapitel	0604	– Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
	0616	– Hochschule Anhalt (FH)
geprüftes Haushalts- volumen		– 1.465.000 €

## **6 Effizienz Nachteile wegen nicht vollzogener Bildung eines gemeinsamen Landesstudienkollegs Sachsen-Anhalt**

---

Die Bildung des Landesstudienkollegs Sachsen-Anhalt aus den zuvor bestehenden zwei Studienkollegs als eine gemeinsame Einrichtung der Hochschulen ist in organisatorischer Hinsicht nicht vollzogen worden. Damit haben das Kultusministerium und die tragenden Hochschulen die Vorgaben des Hochschulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (HSG-LSA) und den parlamentarischen Willen nicht umgesetzt. Feststellbare Effizienzgewinne aus der Bildung des Landesstudienkollegs in organisatorischer und vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht sind nicht zu verzeichnen. In beiden Abteilungen des Landesstudienkollegs sind Potenziale hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit vorhanden. Bezüglich der Kapazitätsauslastung zeigte die Abteilung in Köthen eine positive, die andere eine negative Entwicklung.

### **1 Vorbemerkungen**

Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 HSG-LSA hat das Landesstudienkolleg Sachsen-Anhalt die Aufgabe, Studierenden ausländischer Herkunft, deren Vorbildungsnachweise einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung nicht entsprechen, insbesondere die erforderlichen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Hochschulstudium, einschließlich hinreichender Kenntnisse der deutschen Sprache zu vermitteln.

Das Landesstudienkolleg Sachsen-Anhalt bietet den ausländischen Studienbewerbern insofern studiengangorientierte Schwerpunktkurse, welche zur Feststellungs-

prüfung führen sollen, sowie Kurse in deutscher Sprache, die zur Vorbereitung auf die Ablegung des Zeugnisses der Deutschen Sprachprüfung für den Hochschulzugang ausländischer Studienbewerber (DSH) dienen, an.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2008/2009 eine Prüfung zu den Aufgaben und zur Organisation des Landesstudienkollegs Sachsen-Anhalt durchgeführt und folgende Feststellungen getroffen:

## **2 Ausgangssituation**

Bis zum Jahr 2003 bestanden in Sachsen-Anhalt zwei Studienkollegs als zentrale Einrichtungen an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) und an der Hochschule Anhalt (FH).

Am 1. November 2001 hatte der Ausschuss für Finanzen des Landtages Sachsen-Anhalt beschlossen, dass bis zum Jahr 2003 eine neue Konzeption zur Zukunft des Studienkollegs erarbeitet werden soll. Dazu ist im Januar 2002 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Kultusministeriums Sachsen-Anhalt und der Landesrektorenkonferenz eingesetzt worden. Nach einer Analyse der damaligen Situation der beiden Studienkollegs hat sich die Arbeitsgruppe darauf verständigt, dass es künftig in Sachsen-Anhalt ein gemeinsames Landesstudienkolleg an einem Standort mit einer gemeinsamen Verwaltung und zwei Kursen in Halle und Köthen geben soll.<sup>16</sup>

Wesentliche inhaltliche und organisatorische Schwerpunkte sowie Vorteile des geplanten Landesstudienkollegs wurden in Folgendem gesehen:

- ein hohes inhaltliches Niveau der studienvorbereitenden Ausbildung der Kollegiaten,
- Erweiterung des Ausbildungsangebotes für die Kollegiaten durch Zugang zu Kursen aus beiden Standorten,
- Intensivierung der Betreuung,
- einheitlicher Abschluss, der den Zugang zu allen Hochschulen des Landes eröffnet,
- eine effiziente Organisationsstruktur des Landesstudienkollegs.

---

<sup>16</sup> Landtag von Sachsen-Anhalt, Vierte Wahlperiode, Ausschuss für Bildung und Wissenschaft, 11. Sitzung am 15. Januar 2003, Punkt 4 der Tagesordnung - Studienkollegs an der MLU und an der Hochschule Anhalt (FH), S. 32

Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 HSG-LSA ist das Landesstudienkolleg seit dem Jahr 2004 eine gemeinsame Einrichtung der MLU und der Hochschule Anhalt (FH) nach § 103 HSG-LSA. Die Abteilungen Halle und Köthen des Landesstudienkollegs wirken in ihrem Zuständigkeitsbereich als eigenständige Geschäftsstellen und sind in dieser Funktion der Dienst- und Rechtsaufsicht des jeweiligen Rektors bzw. Präsidenten der Hochschule unterstellt. Jede Abteilung wird von einer ständigen Leiterin und deren Stellvertreter geleitet. Die Finanz-, Sach- und Personalmittel werden in den Haushalten der jeweiligen Hochschule eingestellt und bewirtschaftet.

### 3 Unterschiedliche Entwicklungen der Abteilungen des Landesstudienkollegs

Gemäß den Soll-Angaben laut den Halbjahresberichten der Abteilungen des Landesstudienkollegs an das Kultusministerium und nach Aussagen der Leiterinnen der beiden Abteilungen beträgt die Kapazität des Landesstudienkollegs derzeit insgesamt 420 Kollegiaten in den Schwerpunkt-, DSH- und Sprachkursen (davon in der Abteilung Halle 240 und in der Abteilung Köthen 180 Kollegiaten). Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung die Auslastungen der Kapazitäten in den Abteilungen des Landesstudienkollegs untersucht und ist für den Erhebungszeitraum zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Zeitraum	Abteilung Halle		Abteilung Köthen		Landesstudienkolleg gesamt	
	Anzahl Kollegiaten	Kapazitäts- auslastung in v. H.	Anzahl Kollegiaten	Kapazitäts- auslastung in v. H.	Anzahl Kollegiaten	Kapazi- täts- auslastung in v. H.
SS 2005	256	106,7	291	161,7	547	130,2
WS 05/06	216	90,0	276	153,3	492	117,1
<b>Durchschnitt 2005</b>	<b>236</b>	<b>98,3</b>	<b>283,5</b>	<b>157,5</b>	<b>519,5</b>	<b>123,7</b>
SS 2006	178	74,2	264	146,7	442	105,2
WS 06/07	130	54,2	225	125,0	355	84,5
<b>Durchschnitt 2006</b>	<b>154</b>	<b>64,2</b>	<b>244,5</b>	<b>135,8</b>	<b>398,5</b>	<b>94,9</b>
SS 2007	138	57,5	260	144,4	398	94,8
WS 07/08	136	56,7	226	125,6	362	86,2
<b>Durchschnitt 2007</b>	<b>137</b>	<b>57,1</b>	<b>243</b>	<b>135,0</b>	<b>380</b>	<b>90,5</b>
SS 2008	135	56,3	212	117,8	347	82,6
WS 08/09	143	59,6	232	128,9	375	89,3
<b>Durchschnitt 2008</b>	<b>139</b>	<b>57,9</b>	<b>222</b>	<b>123,3</b>	<b>361</b>	<b>86,0</b>

Hiernach ist eine rückläufige Tendenz der Gesamtzahl der Studienkollegiaten im Landesstudienkolleg von den Jahren 2005 bis 2008 von durchschnittlich 159 Stu-

zenten ersichtlich. Während aber die Abteilung Köthen im Erhebungszeitraum immer Studienkollegiaten über ihrer Kapazität ausbildete, hat die Abteilung Halle ihre Kapazität nie ausgelastet. Die Anzahl der Studienkollegiaten in Halle hat sich im Zeitverlauf nahezu halbiert, so dass derzeit weniger als zwei Drittel der möglichen Anzahl der Studienkollegiaten ausgebildet werden.

Eine Besonderheit stellen die so genannten Vertragsstudenten aus der VR China in der Abteilung Köthen dar. Diese werden zwar gemeinsam mit den Kollegiaten des Landesstudienkollegs ausgebildet, finden aber bei der Kapazitätsvorgabe keine Berücksichtigung, sondern werden zusätzlich aufgenommen. Ihre Anzahl beträgt seit 2005 durchschnittlich 133 Studenten je Semester.

Auf der Grundlage vorstehender Studierendendaten und der finanziellen Entwicklung des Landesstudienkollegs hat der Landesrechnungshof weitere Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit in den beiden Abteilungen vorgenommen.

Die Ausbildung der ausländischen Studienbewerber am Landesstudienkolleg ist grundsätzlich kostenfrei. Demnach ist das Landesstudienkolleg wirtschaftlich betrachtet ein reiner Kostenfaktor, dessen Aufwendungen zu rund 90 v. H. aus Bruttopersonalkosten bestehen. Das Landesstudienkolleg verzeichnete in den Jahren 2005 bis 2007 folgende Ausgaben, die aus den Hochschulhaushalten zu finanzieren sind:

2005	1.483.700 €
2006	1.457.300 €
2007	1.464.800 €.

Dabei entfallen durchschnittlich rund 770.000 € auf die Abteilung Halle und rund 700.000 € auf die Abteilung Köthen.

Der finanzielle Aufwand, welcher pro Studienkollegiat im Erhebungszeitraum aufgebracht wurde, stellt sich wie folgt dar:

Abteilung/ Jahr	Ausbildungsaufwand pro Studienkollegiat (€)			
	2005	2006	2007	Durchschnitt
Halle	3.229,66	5.098,70	5.632,12	4.392,05
Köthen	2.540,49	2.743,26	2.852,67	2.706,61
Landesstudienkolleg gesamt	2.853,27	3.652,38	3.854,74	3.391,69

Die Übersicht verdeutlicht, dass der Ausbildungsaufwand pro Studienkollegiat, den die tragenden Hochschulen für das Landesstudienkolleg aufbringen müssen, eine jährliche Steigerung erfährt. Dabei ist diese Steigerung vor allem auf die finanzielle

Entwicklung in der Abteilung Halle zurückzuführen. Den nahezu gleichbleibenden Gesamtausgaben im Erhebungszeitraum steht hier die zuvor aufgezeigte sinkende Anzahl von Studienkollegiaten gegenüber.

Insofern nahmen die beiden Abteilungen des Landesstudienkollegs im Erhebungszeitraum eine unterschiedliche Entwicklung.

*Das Kultusministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 20. August 2009 mit, dass die Gründe für die rückläufigen Studienkollegiatenzahlen nicht hinreichend bekannt seien. Die weitere Entwicklung der Kapazitätsauslastung werde beobachtet und zu gegebener Zeit nach Ursachen und Lösungen gesucht werden.*

*Die MLU führte in ihrer Stellungnahme vom 21. August 2009 aus, dass der Rückgang der Zahl der Studienkollegiaten näher analysiert werden muss.*

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes zeichnet sich eine gemeinsame Einrichtung der Hochschulen auch durch vergleichbare Entwicklungen ihrer Teilbereiche aus. Diese sind bei den Abteilungen des Landesstudienkollegs nicht zu verzeichnen. Der Landesrechnungshof hat dagegen ein Auseinanderdriften der beiden Abteilungen vor allem hinsichtlich ihrer Kapazitätsauslastung und Wirtschaftlichkeit festgestellt.**

**Feststellbare Effizienzgewinne, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht, die mit der Bildung des Landesstudienkollegs aus den zuvor bestehenden Studienkollegs erreicht werden sollten, sind nicht erkennbar.**

Einen entscheidenden Grund dafür sieht der Landesrechnungshof in der nicht vollzogenen organisatorischen Bildung, wie im Nachfolgenden dargestellt.

#### **4 Nicht vollzogene organisatorische Bildung des Landesstudienkollegs**

Gemäß § 103 HSG-LSA arbeiten die Hochschulen zur besseren Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung besonderer Aufgaben, die der Kooperation mehrerer Hochschulen bedürfen, zusammen. Hierfür werden gemeinsame Organisationen und Organe gebildet. Näheres regeln die jeweiligen Grundordnungen und entsprechende Verwaltungsvereinbarungen zwischen den kooperierenden Hochschulen. Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 HSG-LSA legen die das Kolleg tragenden Hochschulen in einer Verwaltungsvereinbarung gemäß § 103 HSG-LSA fest, dass die Organisation des Landesstudienkollegs, die Zulassung sowie die Rechte und Pflichten der Kollegiaten



und Kollegiatinnen in einer Satzung geregelt werden, die der Zustimmung des Ministeriums bedarf.

Wie der Landesrechnungshof feststellte, haben die MLU und die Hochschule Anhalt (FH), zwar in ihrer jeweiligen Grundordnung bestimmt, dass sie hinsichtlich des Landesstudienkollegs als gemeinsame Einrichtung nach Maßgabe einer Verwaltungsvereinbarung zusammenarbeiten, jedoch ist diese Verwaltungsvereinbarung bisher nicht in Kraft gesetzt worden. Auch wurde die auf der Verwaltungsvereinbarung basierende gemeinsame Satzung des Landesstudienkollegs noch nicht abschließend erarbeitet.

In seinem Schreiben vom 4. November 2008 teilte das Kultusministerium dem Landesrechnungshof im Rahmen der Prüfungsvorbereitung dazu mit:

*„§ 28 HSG wurde im parlamentarischen Verfahren inhaltlich gegenüber der eingebrachten Fassung des MK verändert, wonach „Das Landesstudienkolleg ... **eine** gemeinsame Einrichtung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Hochschule Anhalt (FH) gemäß § 103“ ist. Dieser Passus entsprach aber weder der realen Situation noch berücksichtigte er die täglichen Arbeitsabläufe und Vor-Ort-Bedingungen. Unter dem Eindruck der organisatorischen Anforderungen des Gesetzes hatten deshalb die Hochschulen von Beginn an Probleme mit der Umsetzung. ... die Einigung auf die organisatorischen Bedingungen für **ein** Studienkolleg [war] bisher nicht gelungen.*

*Die Hochschulen verwiesen darauf, dass beide Abteilungen bisher selbständig und als eigenverantwortliche Organisationseinheiten der jeweiligen Hochschule arbeiten, jeweils mit einer Leiterin besetzt seien ...*

*Die Hervorhebung einer Abteilung als Zentrale (Postadresse) würde auf keiner Seite auf Akzeptanz stoßen. Diese organisatorische Regelung hätte keinerlei positiven Effekt hinsichtlich der Arbeit der Abteilungen, würden eher zu Komplikationen durch zusätzliche Postwege und ein dann doch zu regelndes Über- und Unterverhältnis der Leiterinnen mit sich bringen.“*

Demnach besteht zwar der Gesetzesauftrag, das Landesstudienkolleg als gemeinsame Einrichtung der Hochschulen zu führen, jedoch ist die organisatorische Umsetzung bisher nicht erfolgt. Da keine den rechtlichen Vorgaben entsprechenden Bedingungen vorliegen bzw. geschaffen wurden, konnten folglich die gesetzlich vorgesehene Verwaltungsvereinbarung und die Satzung nicht in Kraft gesetzt werden.

Damit arbeiten die beiden Abteilungen weiterhin als organisatorisch eigenständige Kollegs weiter. Insofern ist die bei der Bildung des Landesstudienkollegs anvisierte effektive Organisationsstruktur nicht verwirklicht worden.

In seinem o. g. Schreiben vom 4. November 2008 teilte das Kultusministerium dem Landesrechnungshof weiterhin mit:

*„Die vollständige organisatorische Zusammenführung würde jedoch zu einer Verkomplizierung und damit zu Effektivitätsverlusten in der Arbeit führen. Ein Effizienzgewinn sei nicht zu erwarten, da beide Abteilungen vor Ort uneingeschränkt so weiterarbeiten müssten wie bisher, zumal der Personalkörper sowieso personal- sowie haushaltsrechtlich der jeweiligen Hochschule unterstellt ist.“*

Dieser Auffassung des Kultusministeriums kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Sie beruht ausschließlich auf Annahmen, die nicht mit konkreten negativen Erfahrungen aus der Bildung des Landesstudienkollegs – auch gegenüber dem Parlament – begründet werden können. Eine zentrale Einrichtung existierte bisher nicht. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind Effizienzsteigerungen, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht, nur durch die vollständige – auch örtliche – Fusion der beiden Abteilungen zu erreichen. Die Anbindung des Landesstudienkollegs an nur eine Hochschule würde den momentanen Konflikt mit den Vorgaben des § 28 HSG-LSA lösen und zu einer strafferen Organisation mit der besseren Nutzung der Ressourcen, vor allem im Verwaltungsbereich führen. So wären mit der organisatorischen Umsetzung an einen Standort Einsparungen bezüglich der Ausstattung und deren Auslastung (z. B. Sprachkabinette, PC-Arbeitsplätze, Studentenarbeitsplätze), des eingesetzten Personals insbesondere im Verwaltungsbereich und des Investitionsbedarfs möglich.

Insofern teilt der Landesrechnungshof nicht die Auffassung des Kultusministeriums, dass die Abteilungen an beiden Standorten wie bisher weiterarbeiten müssen.

*Das Kultusministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 20. August 2009 mit, dass der bestehende Zielkonflikt, dass es ein Landesstudienkolleg an zwei Standorten gibt, aufgrund der komplexen Problematik nicht gelöst werden konnte. Aufgrund struktureller Probleme konnte auch eine haushaltsrechtliche und personalrechtliche Zusammenlegung nicht umgesetzt werden. Deshalb wird den beiden Abteilungen im Gesetzesentwurf HSG-LSA vom 23. Juli 2009 eine organisatorische Selbstständigkeit zugebracht.*

Mit der in diesem Gesetzesentwurf aufgezeigten Absicht, das Landesstudienkolleg als eine „aus zwei organisatorisch selbständigen Abteilungen bestehende“ gemeinsame Einrichtung der MLU und der Hochschule Anhalt (FH) fortzuführen, würde nach Ansicht des Landesrechnungshofes der Status quo aus dem Jahr 2003 wieder hergestellt werden. Dies würde erfolgen, ohne die Bildung einer gemeinsamen Einrichtung der beiden Hochschulen entsprechend dem parlamentarischen Willen in der Vergangenheit überhaupt vollzogen und Erkenntnisse aus dem Zusammenschluss gewonnen zu haben.

**Der Landesrechnungshof hält die Fortführung des Landesstudienkollegs als eine Einrichtung für notwendig, um künftig mit einer effizienten Organisationsstruktur insbesondere wirtschaftliche Einsparmöglichkeiten auszuschöpfen sowie die bereits aufgestellten Ziele und Vorteile tatsächlich zu erreichen.**

## **5        Fazit**

**Die Ziele, welche das Parlament mit der Bildung des Landesstudienkollegs aus den bis dahin bestehenden Studienkollegs verfolgt hatte, wurden nicht erreicht. Dies resultiert vor allem aus der derzeitigen Organisationsstruktur der beiden Abteilungen des Landesstudienkollegs an zwei Standorten.**

**Die beiden Abteilungen des Landesstudienkollegs nahmen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und der Kapazitätsauslastung unterschiedliche Entwicklungen.**

**Die gegenwärtige Organisation wird den Vorgaben des § 28 HSG-LSA und dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO nicht gerecht. Feststellbare Effizienzgewinne, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht sind nicht zu verzeichnen.**

**Der Landesrechnungshof hält es daher für unverzichtbar, zeitnah eine vollständige Fusion der Abteilungen und eine Zentralisierung des Landesstudienkollegs an einer Hochschule vorzunehmen.**

Einzelplan	07	– Kultusministerium – Bildung und Kultur –
Kapitel	0787	– Kunst und Kultur
Titelgruppe	74	– Theaterförderung
Titel	633 74	– sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände
Haushaltsvolumen		– 35.631.100 €
geprüfte Stellen		– Kultusministerium, Landesverwaltungsamt, Stadt Halle (Saale)

## **7      Unzureichende Möglichkeit von Erfolgskontrollen bei der Förderung der Theater**

---

**Das Kultusministerium kann aufgrund der Gestaltung der sieben Förderverträge mit den Trägern der Theater eine den Vorschriften entsprechende Erfolgskontrolle, insbesondere eine Zielerreichungskontrolle, nicht durchführen. Der Hauptgrund hierfür sind die fehlende verbindliche Vorgabe von konkret zu erbringenden Leistungen (Zieldefinitionen) in den Verträgen und die nicht ausreichende Dokumentation zuwendungserheblicher Daten sowie deren systematische Auswertung im Kultusministerium. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte die Mittelverteilung auf die Theater auch von der Erreichung dieser konkreten Ziele abhängig gemacht werden.**

### **1      Vorbemerkung**

Das Land Sachsen-Anhalt fördert aus Kapitel 0787, Titel 633 74 einen wesentlichen Teil der Theaterlandschaft Sachsen-Anhalts.

Das Land und die Träger schlossen für den Zeitraum 2005 bis 2008 jeweils einen „Vertrag über die Förderung“ des bzw. der jeweiligen Theater. Die Förderverträge für die Vertragslaufzeit 2009 bis 2012 sind mit den Trägern auf der Grundlage des

Beschlusses des Landtages des Landes Sachsen-Anhalt vom 13. Dezember 2007 (LT-Drs. 5/31/1020 B) ausgehandelt.

Die Förderung erfolgt jeweils im Wege der Festbetragsfinanzierung.

Für die Förderung der Theaterlandschaft sind in Kapitel 0787, Titel 633 74 je Haushaltsjahr 35.631.100 € veranschlagt:

Der Zuwendungsgeber ist gemäß VV-Gk Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO bei der Prüfung des Verwendungsnachweises verpflichtet, neben der Kontrolle der Erreichung deswendungszweckes eine Erfolgskontrolle durchzuführen, soweit diese in Betracht kommt.

Bei den Zuwendungsverträgen des Landes mit den Trägern ist eine Erfolgskontrolle aus folgenden Gründen notwendig:

- Die Zuwendungsverträge des Landes mit den Trägern der Bühnen sind Grundlage für eine mehrjährige Bindung des Landes.
- Das Finanzvolumen in Höhe von rund 35 Mio. € jährlich ist bedeutsam. Das Land fördert in der kommenden Förderperiode zwischen 22,28 v. H. und 53,40 v. H. der Gesamtausgaben der Träger.
- Die Theaterverträge sollen zukünftig in stärkerem Umfang als Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Steuerungsfunktion ausgestaltet werden (siehe LT-Drs. 4/1895, Leitlinien zur Kulturpolitik des Landes Sachsen-Anhalt, Nr. 4.1 – Theater- und Orchesterlandschaft – S. 13).
- Die Theaterverträge wirken langfristig durch Strukturbildung (siehe LT-Drs. 4/1895).

Der Landesrechnungshof hat die Verfahrensweise des Kultusministeriums bei der Gewährung von Zuwendungen vorrangig am Beispiel der Stadt Halle (Saale) im Zeitraum 2003 bis 2007 geprüft.

Das Kultusministerium nahm mit Schreiben vom 15. Juni 2009 Stellung zur Prüfungsmitteilung vom 9. März 2009.

## **2        Fehlende Definition von Zielen und Festlegung von Zielgrößen**

Bei der Erfolgskontrolle in Form der Zielerreichungskontrolle handelt es sich um ein Instrument, das mittels Soll-Ist-Vergleichen den Erfolg einer Maßnahme sowie den (prozentualen) Grad der Zielerreichung feststellt.

Die erforderlichen Voraussetzungen für die Durchführung einer wirksamen Zielerreichungskontrolle sind daher konkrete Zielgrößen bzw. ein System aus mehreren solcher Größen. Weiterhin ist es geboten, dass die Ziele operationalisiert werden, das heißt, dass sie durch Kennziffern oder Hilfsgrößen messbar sind, da sonst die Zielerreichungskontrolle nicht durchführbar ist.

Die Überprüfung der Zielerreichung hat dabei die Funktion, dass der Zuwendungsgeber bei künftigen Vertragsverhandlungen, aber auch während der Vertragslaufzeit steuernd eingreifen kann.

Für diese Förderung der Theater existiert keine Förderrichtlinie. Das Land Sachsen-Anhalt stellt die Theaterverträge als Ziel- und Leistungsverträge dar (LT-Drs. 4/1895).

Die übergreifende Zielsetzung des Landes bei der Förderung der Theaterlandschaft ist es, eine künstlerisch leistungsfähige und betriebswirtschaftlich strukturierte Theater- und Orchesterlandschaft zu sichern.

Im Förderkonzept für die kommende Vertragsperiode 2009 bis 2012 (Schreiben des Kultusministeriums vom 20. Mai 2008) beschreibt das Kultusministerium die vorrangigen Ziele der Förderung – hier: „Förderinteresse des Landes“ – wie folgt:

- Entstehen künstlerischer Spitzenleistungen mit überregionaler Ausstrahlung, d. h. hoher künstlerischer Qualität, an den Bühnen der drei Oberzentren Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau;
- Qualitätsvolles Theater- und Musikangebot auch in der Fläche, also in relativer Wohnortnähe auch für Bewohner ländlich strukturierter Gebiete;
- Theater- und Musikangebot für Kinder und Jugendliche und das Wirken der geförderten Einrichtungen im Bereich der kulturellen Bildung.

Das Kultusministerium hat diese Zielstellungen in seinem Schreiben vom 9. Oktober 2008 weitgehend beibehalten und um ein weiteres Ziel:

- Ausbau der Kooperationsbeziehungen der Bühnen untereinander ergänzt.
- (vgl. Förderkonzept vom 9. Oktober 2008, Seite 3)

Daneben bringt das Kultusministerium folgende Interessen zum Ausdruck:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit;
- Verbesserung des Kostendeckungsgrades;
- künstlerisch sinnvolle Kooperation zwischen Sparten und Standorten;
- Nachfrage- und bedarfsgerechte Angebotsstrukturen.

Die aufgezählten Ziele und Interessen sind in den Verträgen für die nächste Laufzeit nicht durch konkrete Zielvorgaben als messbare Größen untersetzt. Weiterhin vereinbarten die Vertragspartner keine finanziellen Ziele.

In seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2009 führt das Kultusministerium zunächst aus:

*„Mit Beginn der Förderperiode 2005 - 2008 ist auf die erneute Aufnahme von „konkreten Zielgrößen“ im Sinne einer Leistungs- und Angebotsbeschreibung in den Vertragstext aus theaterfachlichen und zuwendungsrechtlichen Gründen verzichtet worden. An die Stelle dieser „Kennziffern“ ist stattdessen eine präzisere Beschreibung des öffentlichen Auftrags der Bühne/des Orchesters für den jeweiligen Sitzort bzw. die Region getreten, die für den Standort zugleich mit einer Bedeutungszuweisung im Förderkonzept des Landes verbunden ist. ... Im Ergebnis der Verhandlungen mit den Trägern sind dabei die Landesinteressen als übergreifende kulturfachliche Zielbeschreibungen in der Präambel sowie insbesondere in § 3 und den dazugehörigen Protokollnotizen standortkonkret verankert worden. ...“*

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Präambeln der Verträge (2005 - 2008) lediglich eine Unterscheidung zwischen den Globalzielen „kultureller Botschafter des Landes“ (Oberzentren Halle, Magdeburg und Dessau-Roßlau) und Einrichtung zur „kulturellen Daseinsvorsorge“ (übrige, kleinere Standorte) enthielten.

Die §§ 3 der Verträge und die dazu gehörenden Protokollnotizen vereinbarten jeweils lediglich die am jeweiligen Standort vorgehaltenen Sparten, gegebenenfalls ergänzt um lokale Besonderheiten (Händel-Festspiele, Kurt-Weill-Fest etc.), und eine Zielgröße für die Zuschauerzahl. Die Verträge (Präambeln, §§ 3 und dazu gehörende Protokollnotizen) enthalten somit keine konkret formulierten inhaltlichen Ziele oder Aufgabenbeschreibungen, durch die konkrete Zielgrößen ersetzt werden könnten.

Weiterhin begründet das Kultusministerium das Fehlen von konkreten Zielvorgaben wie folgt:

*„Es bestand Einvernehmen darüber, dass kleinteilige ‚Landesvorgaben‘ oder etwa ‚Kennziffern‘ zur Angebotsbreite und Inszenierungsdichte, zu Art und Umfang des vorgehaltenen Kinder- und Jugendtheaterangebots oder der Abstecherbespielung und den Sommertheater-Projekten wenig*

*sinnvoll sind und der ‚Feinsteuerung‘ durch die Theaterleitung oder dem Träger vorbehalten bleiben müssen. Damit wird zugleich dem Verfassungsgrundsatz des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung Rechnung getragen, der für die Landesregierung ebenfalls ein hohes Rechtsgut darstellt. Die Kommunen tragen nicht nur die Hauptlast der Finanzierung, sondern sie sind auch für die umfassende und sachgerechte Ausgestaltung der allgemeinen Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Wirken ihrer Bühnen zuständig. Vor diesem Hintergrund hat es sich als wenig sinnvoll erwiesen, für die sehr unterschiedlich strukturierten Sitzorte und Beispielgebiete landeseitig „standardisierte“ Vorgaben in Form von Kennziffern - dazu noch für einen Zeitraum von vier Jahren - zu setzen. ...*

*Entscheidungen über Art und Umfang des Angebots können ortsnah sachgerechter und zielgenauer getroffen werden. ...“*

Die Theaterverträge werden von den Beteiligten für einen Zeitraum von vier Jahren vereinbart. Sie sind somit mittelfristig orientiert und sollen unter anderem steuernde Wirkung haben.

Soweit man „kleinteilige Landesvorgaben“ als eine kurzfristige Planung, die sich auf die Gestaltung der Abläufe in den Theatern bezieht, ansieht, ist dies für den Landesrechnungshof nachvollziehbar. Um jedoch eine möglichst konkrete Aussage zum Erfolg einer Vielzahl gleichartiger Förderungen zu erhalten, sind nach Ansicht des Landesrechnungshofs konkrete Zielvorgaben, die die übergeordneten Ziele hinreichend bestimmen, unumgänglich. Dementsprechend hat das Kultusministerium im Bereich der Theaterförderung eine konkrete Zielgröße in Form der Zuschauerzahl festgelegt. Auf weitere konkrete Zielgrößen (wie z. B. Mindestzahl der angebotenen Vorstellungen, der Neuinszenierungen und der auswärtigen Gastspiele) zu den in den v. g. Förderkonzepten festgelegten allgemeinen Zielen verzichtete das Kultusministerium. Allein mit der Zuschauerzahl als Zielgröße kann aus Sicht des Landesrechnungshofes das Kultusministerium in diesem Zuwendungsverfahren den Interessen des Landes an einer Erfolgskontrolle nicht ausreichend Rechnung tragen.

Den Einwand des Kultusministeriums, dass eine Standardisierung nicht zielführend sei, hält der Landesrechnungshof für nicht zutreffend, da die Definition von Zielgrößen in Form von Zielintervallen und Minimalzielen erfolgen und unter Einbeziehung der konkreten Standortbedingungen ein spezifischer Zielwert für das jeweilige Theater festgelegt werden kann und sollte.



### 3 Fehlende systematische Auswertung von Eckdaten

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung erheben das Landesverwaltungsamt und das Kultusministerium finanziell relevante Größen wie eigene Einnahmen, Ausgaben, Ausgabendeckungsgrad (Quotient aus eigenen Einnahmen und Gesamtausgaben) und Beschäftigtenzahl (so genannte Eckdatenerhebung).

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Verfahren und setzt eine kontinuierliche Sammlung von Daten und deren Auswertung voraus.

Diese Daten stellen die Grundlage für

- eine zwischenzeitliche Auswertung von laufenden Maßnahmen und
- künftige Entscheidungen – etwa in Vorbereitung von Vertragsverhandlungen für kommende Förderzeiträume –

dar.

Zu der Funktion der Eckdatenerhebung führte das Kultusministerium in der Stellungnahme vom 15. Juni 2009 Folgendes aus:

*„Erste und wichtigste Voraussetzung dafür, damit sich ‚Wirkung‘ bzw. die Zwecke öffentlich geförderter Theaterangebote überhaupt herstellen und entfalten können, bleibt die Anwesenheit des Zuschauers/Zuhörers in der Aufführung. ...*

*Auf der Grundlage einer ergänzenden Eckdatenerhebung steht dem fördernden Ministerium eine differenzierte Datenbasis zur Verfügung, die es ermöglicht, die Erreichung der Vertragsziele und Förderzwecke sowohl quantitativ als auch qualitativ zu bewerten. Wesentliche Eckdaten (wie Vorstellungszahlen, Besucher, Angebote im Kinder- und Jugendtheaterbereich; Gastspiele außerhalb des Sitzortes - differenziert nach Sachsen-Anhalt und Bundesgebiet usw.) werden als quantifizierbarer Ausdruck für die Erfüllung der vertraglich vereinbarten Ziele und Förderwirkungen erfasst. Ebenfalls jährlich erhobene Sachberichte der Theaterträger ergänzen mit qualitativen Bewertungen die Bilanzierung der Förderwirkungen.“*

Die fehlende Festlegung von weiteren Zielgrößen wird nicht durch die Eckdatenerhebung ersetzt, da es sich hierbei um Daten über einen Ist-Zustand handelt und Soll-Größen mit diesen Eckdaten nicht festgelegt wurden. Auch aus der Zuschauerzahl abgeleitete Kennzahlen können keine Zielgrößen ersetzen. Darüber hinaus ist aus Sicht des Landesrechnungshofes ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen

den abgeleiteten Kennzahlen und den im Förderkonzept aufgeführten vorrangigen Zielen nicht erkennbar.

Bei seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof keine Auswertungen zu den Eckdaten in Form von Leitungsvorlagen, Vermerken und Zeitreihenanalysen erhalten.

In seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2009 teilte das Kultusministerium zur Verwertung der Eckdaten Folgendes mit:

*„Die Daten werden unter Bezug auf das Förderinteresse des Landes analytisch überjährig ausgewertet und finden in den Vertragsverhandlungen sowie für die Weiterentwicklung der Fördermodalitäten Berücksichtigung bzw. werden bei Bedarf auch für ein aktuelles „Nachsteuern“ an einzelnen Standorten genutzt.“*

*Weiterhin führte das Kultusministerium in seiner Stellungnahme aus, dass die Förderentscheidungen bereits jetzt durch geeignete Unterlagen nachvollziehbar unter setzt und die Auswertungen ausreichend dokumentiert seien.*

Im Schreiben vom 18. August 2009 zum Jahresberichtsbeitrag weist das Kultusministerium ergänzend darauf hin, dass *„die Entscheidungsfindung über die Rahmenbedingungen der Theater- und Orchesterförderung ... in einem transparenten Verfahren unter breiter öffentlicher Beteiligung...“* erfolgte, und dass die *„demokratisch legitimierten Gremien und Institutionen...“* über *„...ausführliche Informationen zur aktuellen Fördersituation...“* verfügten.

Im Rahmen der Prüfung konnte der Landesrechnungshof jedoch trotz mehrfacher Nachfrage nicht ermitteln, aufgrund welcher Auswertungsergebnisse das Kultusministerium sowohl qualitativ als auch quantitativ die Erreichung der Ziele bewertet.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs stellen ausreichende Informationen und deren systematische und nachvollziehbare Auswertung die Voraussetzungen für Vertragsverhandlungen mit den Trägergemeinden und die darauf folgenden Förderentscheidungen sowie für die Erfolgskontrolle und Steuerung dar. Mit den Berichten vom 20. Mai 2008 und 9. Oktober 2008 hat das Kultusministerium den Ausschuss für Finanzen über den jeweiligen Stand der Vertragsverhandlungen mit den Trägern informiert. Für den Landesrechnungshof war trotz dieser Berichte und der mündlichen Informationen der Bediensteten des Kultusministeriums nur in geringem Um-

fang nachvollziehbar, auf welcher tatsächlichen Grundlage und mit welchen Zielvorgaben die Förderentscheidungen getroffen wurden.

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Kultusministerium im Bereich der Theaterförderung künftig seine Förderentscheidungen von der Erreichung konkreter Zielgrößen abhängig macht und diese Auswertung durch geeignete Unterlagen nachvollziehbar untersetzt.**

Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	61	– Braunkohlesanierung
Haushaltsvolumen (Ist 2003 - 2007)		– 79.878.006,35 €

## **8      Auszahlung einer vorerst nicht benötigten Zuwendung für die Braunkohlesanierung zur Zwischenanlage bei der Bundesfinanzagentur**

---

**Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat mit der Lausitzer und Mitteldeutschen Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) einen Zuwendungsvertrag über die Gewährung von Fördermitteln und die Zwischenanlage derselben bei der Bundesfinanzagentur abgeschlossen. Es hat die bewilligten Mittel in Höhe von 3.300.000 € am 22. Dezember 2006 ausgezahlt, obwohl diese voraussichtlich erst ab 2011 für den geförderten Zweck benötigt werden. Das Ministerium hat nicht nachgewiesen, inwiefern diese vorzeitige Auszahlung zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich war.**

Nach Beendigung der Braunkohleförderung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR waren umfangreiche Maßnahmen zur Sicherung, Sanierung und Rekultivierung der Braunkohleflächen erforderlich. Die Braunkohlesanierung erfolgt auf der Grundlage des Verwaltungsabkommens über die Regelungen der Finanzierung der ökologischen Altlasten (VA-Altlastenfinanzierung) und der ergänzenden Verwaltungsabkommen über die Finanzierung der Braunkohlesanierung (VA-Braunkohlesanierung). Träger der Maßnahmen der Braunkohlesanierung ist die LMBV. Mit dem VA-Braunkohlesanierung einigten sich Bund und Braunkohleländer, für die Maßnahmen der Braunkohlesanierung einen Plafond im Verhältnis 75 : 25 zur Verfügung zu stellen. Weiterhin flossen in die Finanzierung Lohnkostenzuschüsse und Eigenanteile der LMBV ein.

Das VA III – Braunkohlesanierung, in Kraft getreten am 1. Januar 2003, unterscheidet zwischen Maßnahmen im Rahmen der Rechtsverpflichtung der LMBV nach

Bundesberggesetz (§ 2 VA III) und Maßnahmen zur Abwehr von Gefährdungen im Zusammenhang mit dem Wiederanstieg des Grundwassers (§ 3 VA III).

Maßnahmen nach § 2 werden – wie oben dargestellt – aus einem von Bund und Ländern im Verhältnis von 75 : 25 bereitgestellten Plafond, Lohnkostenzuschüssen und Eigenanteilen der LMBV finanziert, während die Maßnahmen nach § 3 von Bund und Ländern im Verhältnis 50 : 50 finanziert werden.

## **1 Sachverhalt**

Nach der Einstellung des Braunkohletagebaus im Raum Bitterfeld begann das durch die frühere industrielle Tätigkeit des Chemiekombinates Bitterfeld und der Filmfabrik Wolfen erheblich mit chemietypischen Schadstoffen belastete Grundwasser im Bereich der Stadt Bitterfeld wieder anzusteigen. Deshalb waren Sicherungsmaßnahmen im Gebiet der Stadt notwendig. Für die Sanierung der durch die Chemiealtlasten verursachten Schäden ist die Landesanstalt für Altlastenfreistellung zuständig, während die Stilllegung des Tagebaurestloches Goitzsche im Rahmen der Braunkohlesanierung durch die LMBV durchgeführt wird.

Das Land Sachsen-Anhalt, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, die Landesanstalt für Altlastenfreistellung, die Stadt Bitterfeld und die LMBV schlossen zum 1. Januar 2003 eine Vereinbarung über die Durchführung und Finanzierung von Sicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Grundwasserproblemen für die Stadt Bitterfeld ab.

Darin einigten sich die Vertragspartner, vorbehaltlich sich bei späteren Überprüfungen ergebender Änderungen, die notwendigen Maßnahmen entsprechend einem durch ein Ingenieurbüro ermittelten Finanzierungsschlüssel zu finanzieren.

Die notwendigen Maßnahmen fallen in zwei Phasen, der Investitions- und der darauf folgenden Betriebsphase, an.

Nach Nr. 2 der Anlage 3 zu der zum 1. Januar 2003 geschlossenen Vereinbarung über die Durchführung und Finanzierung von Sicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Grundwasserproblemen für die Stadt Bitterfeld beginnt die Betriebsphase nach Abschluss der Investitionsphase.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit und die LMBV schlossen am 11. Dezember 2006 einen Zuwendungsvertrag über 3.300.000 €. Gegenstand dieses Vertrages ist die anteilige Förderung der Betriebskosten, die während der Betriebsführungsphase entstehen. In der Präambel des Vertrages ist geregelt, dass davon auszugehen ist, dass die Betriebsphase ab dem 1. Januar 2008 beginnt.

§ 4 Abs. 3 Satz 1 des Zuwendungsvertrages bestimmt, dass die Zuwendung bis zum 11. Dezember 2006 abzurufen ist und zur zweckentsprechenden Verwendung für Ausgaben nach dem 31. Dezember 2007 zur Verfügung steht.

Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 sind die ausgezahlten Mittel von der LMBV bis zur zweckentsprechenden Verwendung, einschließlich der zugewachsenen Zinsen zugunsten des Projektes „Stadtsicherung Bitterfeld“, bei der Finanzagentur des Bundes anzulegen.

Die ab 1. Januar 2008 jährlich anfallenden Betriebskosten betragen nach Berechnungen des Ingenieurbüros 770.000 €. Entsprechend dem vereinbarten Finanzierungsschlüssel entfällt davon auf das Land Sachsen-Anhalt ein Anteil in Höhe von 283.706,50 €. Die Kapitalisierung der „auf Ewigkeit anfallenden Betriebskosten“ ergibt einen Betrag von insgesamt 25.670.000 € mit einem Landesanteil von insgesamt 9.458.111,50 €.

Davon hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Mittel in Höhe von 3.300.000 € am 22. Dezember 2006 an die LMBV ausgezahlt, ohne jedoch zu regeln, für welchen Zeitraum das Land von Zahlungsverpflichtungen freigestellt sein würde.

Da die Mittel für die Betriebsphase zu diesem Zeitpunkt nicht benötigt wurden, weil die Investitionsphase noch nicht abgeschlossen war, hat die LMBV die Mittel bei der Bundesfinanzagentur in voller Höhe als Termingeld angelegt. Die erwirtschafteten Zinsen fließen dem Projekt zu.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit führte mit Schreiben vom 6. November 2008 zur Mittelauszahlung am 22. Dezember 2006 aus:

*„Dies konnte in 2006 nur deswegen so realisiert werden, weil entsprechende Umschichtungsmittel verfügbar waren. ... Da der Beginn der Betriebsphase mit Beginn 2008 vorgesehen war, ließ sich die Maßnahme*

*(Kapitalisierung) auch nicht in das Jahr 2007 hinausschieben, weil hier eine entsprechende Mittelverfügbarkeit nicht anzunehmen war.“*

*Weiterhin führt das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mit Schreiben vom 6. November 2008 aus, dass die Betriebsphase darüber hinaus auch zu diesem Zeitpunkt noch nicht begonnen und sich der Beginn verschoben hat und zwar auf das Jahr 2011.*

*Aus Sicht des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit dient die Abgeltung der Aufwendungen über einen Pauschalbetrag der Verwaltungsvereinfachung und wird im Vergleich zu einer jährlichen Zahlung als die wirtschaftlichere Lösung angesehen.*

## **2 Bewertung durch den Landesrechnungshof**

Der Landesrechnungshof konnte nicht nachvollziehen, warum das Land Mittel, die für die Betriebsphase vorgesehen waren, gezahlt hat, obwohl der Beginn dieser Phase nicht abzusehen war.

Die vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit benannten Vorteile – die Planbarkeit der Summe und die Ablösung von Pflichten und Risiken – sind nicht eingetreten, da sie mit dem Zuwendungsvertrag nicht vereinbart wurden. Der Vertrag regelt in § 3 Absatz 2 stattdessen ausdrücklich, dass eine Anpassung des vertraglich geregelten kapitalisierten Betrages im Rahmen der jährlichen Budgetkontrolle erfolgen wird, soweit sich die Grundlagen für die Ansätze nach dem Ende der Investitionsphase oder aus anderen Gründen einschließlich der Verzinsung verändern. Insofern ist unklar, für welchen Zeitraum das Land mit der Zahlung des Pauschalbetrages tatsächlich Zahlungsverpflichtungen abgelöst hat.

Der dargestellte Sachverhalt steht im Widerspruch zu § 34 Abs. 2 LHO. Danach dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung (vgl. auch § 7 LHO) erforderlich sind. Eine Zuwendung darf nach VV Nr. 7.2 zu § 44 LHO nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird.

Die Auszahlung der Fördermittel in Höhe von 3.300.000 € am 22. Dezember 2006 erfolgte aus damaliger Sicht über ein Jahr bevor die Mittel planmäßig benötigt wurden. Tatsächlich lag die Auszahlung durch die Verschiebung der Betriebsphase von 2008 voraussichtlich in das Jahr 2011 sogar mehr als vier Jahre vor der ersten benötigten Zahlung im Rahmen des Zuwendungszwecks.

Es ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, warum nicht eine jährliche Bereitstellung von voraussichtlich 283.706,50 € erfolgt. Die Anzahlung von 3.300.000 € auf die voraussichtlich insgesamt benötigten Mittel in Höhe von 9.458.111,50 € führte nicht zu einer Befreiung von künftigen Zahlungsverpflichtungen für das Land.

Noch nicht realisierte Ausgaben bei anderen Sanierungsprojekten rechtfertigen keine Verwendung dieser vorläufig freigewordenen Mittel für eine vorzeitige Auszahlung von Fördermitteln als pauschalisierte Einmalzahlung, wenn diese nicht voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks (hier Durchführung von Maßnahmen der Betriebsführungsphase) benötigt werden.

**Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Auszahlung von Fördermitteln vor deren Bedarf die Vorschriften der LHO nicht beachtet hat. Der Effekt der vollständigen Abgeltung der Aufwendungen über einen Pauschalbetrag ist aufgrund fehlender Regelungen im Zuwendungsvertrag nicht eingetreten.**

**Der Landesrechnungshof hatte dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit empfohlen, die Möglichkeit der Auflösung des Vertrages und der Rückführung der Landesmittel zuzüglich der erwirtschafteten Zinsen zu prüfen.**

*In seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2009 teilte das Ministerium mit, dass derzeit durch das zuständige Referat geprüft würde, unter welchen Bedingungen und mit welcher Fristsetzung der bestehende Vertrag aufgelöst werden kann. Das Ergebnis dieser Prüfung steht derzeit aus.*



Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
	1303	– Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE III) 2000 - 2006
Titelgruppe	87	– Beteiligung des Landes an der Finanzierung der Gemeinschaftsinitiativen der EU 2000 - 2006
	61	– Gemeinschaftsinitiativen EFRE III der EU
Haushaltsvolumen (2000 - 2006)		– 13,5 Mio. €

## **9      Zu hoher Verwaltungsaufwand und Verzicht des Landes auf die finanzielle Beteiligung der Teilnehmer bei einem Projekt der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III C**

---

**Bei dem Regionalen Rahmenprogramm (RFO) TouriSME ist – angesichts eines Projektvolumens von 4,8 Mio. € – ein zu hoher Verwaltungsaufwand durch die Erstellung und Auditierung von 500 Berichten der Projektteilnehmer betrieben worden, der sich aus EU-Verordnungen so nicht ergibt.**

**Des Weiteren verzichtete das Land bei dem o. g. Projekt auf eine finanzielle Eigenbeteiligung der Projektteilnehmer. Dem Land ist dadurch ein finanzieller Nachteil in Höhe von ca. 77.000 € entstanden.**

Die Europäische Kommission hat sich einen Teil des Finanzvolumens der Europäischen Strukturfondsmittel für spezifische Themenbereiche vorbehalten. Das Instrument für diese Aktivitäten sind die Gemeinschaftsinitiativen. Die Gemeinschaftsinitiativen werden über eigenständige operationelle Programme geplant, durchgeführt und abgerechnet.

Mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III – Beschluss der Europäischen Kommission gemäß Artikel 20 der VO (EG) Nr. 1260/1999 – stellt die EU Mittel u. a. für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zur Förderung einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Gesamtheit des gemeinschaftlichen Raums zur Verfügung. Durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Partnern der Gemeinschaft, den Austausch von Erfahrungen und Best Practices sollen die Effektivität der Politiken und die Instrumente für die regionale Entwicklung und die Kohäsion verbessert werden.

Die EU-Mittel werden im Rahmen eines Wettbewerbs direkt bei der Kommission oder bei den von ihr beauftragten Kontaktstellen beantragt, von diesen genehmigt, kontrolliert und zur Auszahlung gebracht.

Die EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG stellt neben Fördermitteln für die grenzüberschreitende (Ausrichtung A) und die transnationale Zusammenarbeit (Ausrichtung B) auch Mittel für die „Interregionale Kooperation“ (Ausrichtung C) zur Verfügung. Ziel dieser Ausrichtung ist es, Anreize für einen verstärkten Erfahrungsaustausch von Regionen und die Ausarbeitung gemeinsamer Strategien und Aktivitäten im Bereich der Regionalentwicklung zu schaffen. Damit sollen die Kapazitäten und das Know-how der einzelnen Regionen innerhalb der EU und über ihre Grenzen hinaus gestärkt werden.

Die Ausrichtung C mit der interregionalen Zusammenarbeit (INTERREG III C) war in der Programmperiode 2000 bis 2006 erstmalig Bestandteil einer EU-Gemeinschaftsinitiative. Somit haben bis zu diesem Zeitpunkt kaum Erfahrungen auf Seiten der Programmverwaltung bzw. auf Seiten der Antragsteller in der Programm- bzw. Projektumsetzung vorgelegen.

Das so genannte Regionale Rahmenprogramm (RFO) ist eine von drei möglichen Projektarten innerhalb der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III C (bei den beiden anderen Projektarten handelt es sich um individuelle Kooperationsprojekte und um Netzwerke). Die Projektmittel der RFO TouriSME beliefen sich auf ca. 4,8 Mio. €. Bei diesem Projekt geht es um die Förderung des Tourismus und die Stärkung kleiner und mittlerer Unternehmen in den Teilnehmerregionen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt war als Führungspartner (Lead Partner) für das Projekt verantwortlich. An dem Projekt waren

vier Regionen (Sachsen-Anhalt, Nord Ost England, Valencia und Limburg) mit insgesamt 14 Unterprojekten mit 42 Teilnehmern beteiligt.

Der Lead Partner ist gegenüber der Verwaltungsbehörde für die Einhaltung der Bedingungen und Fristen des Zuwendungsvertrages, für die Erstellung eines Gesamtberichts (Common Report) und das pünktliche und korrekte Berichten an das Gemeinsame Technische Sekretariat (Joint Technical Secretariat JTS) verantwortlich. Dieser Gesamtbericht ist halbjährlich beim JTS einzureichen und enthält alle für den jeweiligen Abrechnungszeitraum von allen Projektpartnern der teilnehmenden Regionen getätigten Ausgaben. Der Lead Partner soll gewährleisten, dass eine effektive Verwaltungsorganisation und Systemkontrolle im Vorhaben stattfindet.

Es ist eine lückenlose durchgängige Berichterstattung vom Teilnehmer eines Unterprojektes über den Führenden Teilnehmer eines Unterprojektes zum regionalen Fortschrittsbericht bis hin zum zusammengefassten Fortschrittsbericht sicherzustellen. Damit hatte das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit das Zentrale Management Team (eine Gesellschaft des privaten Rechts als Auftragnehmer) beauftragt. In Abstimmung mit dem Ministerium hat dieses Formulare für die Projektberichte

- der 42 Teilnehmer eines Unterprojektes,
- der 14 Führenden Teilnehmer eines Unterprojektes und
- der 4 Regionen

entwickelt.

Die Projektverantwortlichen haben diese Formulare auszufüllen.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung in den Jahren 2007/2008 festgestellt, dass für die RFO TouriSME durch das Berichtswesen auf vier unterschiedlichen Ebenen, und zwar auf

- Ebene 1 – Fortschrittsberichte der Teilnehmer eines Unterprojektes –,
- Ebene 2 – Fortschrittsberichte der Führenden Teilnehmer eines Unterprojektes –,
- Ebene 3 – Regionale Fortschrittsberichte – und
- Ebene 4 – Zusammengefasste Fortschrittsberichte –

ca. 500 Berichte für 8 Berichtszeiträume erstellt und auditiert worden sind. Der finanzielle Aufwand für die Auditierung von 93 Berichten allein in Sachsen-Anhalt hat rund 210.000 € betragen.

Ein regelmäßiges und überschaubares Controlling hinsichtlich der verwendeten öffentlichen Mittel ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes sinnvoll und notwendig. Angesichts der Vielzahl der Projektteilnehmer und der unterschiedlichen Regionen stellt dieses besondere Anforderungen an die Organisation des Berichtswesens. Allerdings muss für das Berichtswesen ein angemessenes Nutzen/Kosten-Verhältnis gewahrt bleiben. Der Artikel 4 der VO (EG) Nr. 438/2001 schreibt die Einrichtung von Verfahren vor zur

- Prüfung der Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter oder Dienstleistungen,
- Prüfung der Richtigkeit der in Rechnung gestellten Ausgaben,
- Sicherstellung der Einhaltung der einschlägigen nationalen und Gemeinschaftsvorschriften, insbesondere hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben aus den Strukturfonds im Rahmen der betroffenen Intervention.

Die für die RFO TouriSME vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit eingeführte Auditierung der Ausgabenerklärungen dient der Umsetzung dieser Verpflichtung.

Allerdings sieht die Verordnung lediglich eine Prüfung auf der untersten Ebene (First Level Control) vor. Somit ist eine Prüfung auf der Ebene 2 (Fortschrittsberichte der Führenden Teilnehmer eines Unterprojektes) nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht erforderlich, da hier keine neuen, ungeprüften Ausgaben getätigt wurden, sondern lediglich die auf Ebene 1 bereits geprüften Ausgaben zusammengefasst werden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist der Aufwand, der für die Erstellung und Auditierung von Berichten auf unterschiedlichen Ebenen für die RFO TouriSME in Sachsen-Anhalt und in den anderen Regionen betrieben worden ist, zu hoch und ergibt sich so auch nicht aus den EU-Regelungen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit begründet den hohen Verwaltungsaufwand für die Erstellung und Prüfung der großen Anzahl von Berichten mit den Vorgaben der Programmdokumente zu INTERREG III C. Das Durchführungshandbuch (Programme Manual) und weitere Leitfäden für das Berichtswesen eines Regionalen Rahmenprogramms würden eine Auditierung der Fortschrittsberichte vorsehen. Insofern entspreche das angewandte Berichts- und Prüfungssystem der vorgesehe-

nen Verfahrensweise. Ergänzend weist das Ministerium darauf hin, dass auch im Rahmen der RFO „Perspective 2007 - 2013“, an der Sachsen-Anhalt als Partner beteiligt ist, das gleiche Berichts- und Prüfungssystem zur Anwendung kommt. Hier war der spanische Führungspartner Valencia für die Umsetzung der Vorgaben zum Berichts- und Prüfungssystem verantwortlich.

Des Weiteren kommentiert das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit die Feststellung des Landesrechnungshofes wie folgt:

*„Die sicherlich wünschenswerte Vereinfachung dieses Berichtswesens liegt insofern nicht in der Hand der Programmteilnehmer, sondern kann nur auf europäischer Ebene gelöst werden.“*

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist mit der vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit gewählten Verfahrensweise eine **effektive** Verwaltung der RFO TouriSME nicht gewährleistet worden.

**Der Landesrechnungshof sieht bei der Auslegung und der Anwendung von Vorgaben und Leitfäden der EU weiterhin Handlungsbedarf. Zwar muss eine regelmäßige und überschaubare Kontrolle gewährleistet sein, jedoch sollte der Lead Partner den Verwaltungsaufwand nicht durch eigene zusätzliche Vorgaben erhöhen.**

Der Landesrechnungshof stellte außerdem fest, dass das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit die RFO TouriSME ausschließlich mit Landesmitteln kofinanziert und somit auf einen Eigenanteil der Projektteilnehmer verzichtet hat. EU-Strukturfondsmittel müssen in der Regel, um eingesetzt werden zu können, mit nationalen Mitteln im Verhältnis 75 : 25 kofinanziert werden. Eigenanteile der Projektpartner als Subventionsempfänger in Höhe von 10 v. H. sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes üblich und angemessen. Diese würden zu einer Entlastung des Landesanteils beitragen.

Gerade der Einsatz von Eigenmitteln der Projektteilnehmer erhöht deren Motivation und Eigenverantwortung. Einen solchen Eigenanteil hat jedoch der Lead Partner Sachsen-Anhalt, das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, nicht gefordert.

Den Verzicht auf die Einwerbung von Eigenmitteln der Projektteilnehmer bei der RFO TouriSME hat das Ministerium in seiner Stellungnahme mit ungenügenden

Vorkenntnissen und Erfahrungen bei der Durchführung solcher RFO-Projekte begründet.

Weiterhin teilte das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mit, dass es bei der Antragstellung davon ausgegangen sei, dass eine Finanzierung aller auf Sachsen-Anhalt entfallenden Ausgaben im Rahmen einer RFO entsprechend den Programmdokumenten nach o. g. Verhältnis (75 : 25) sicherzustellen ist. Insofern sei eine Eigenbeteiligung der Projektteilnehmer nicht thematisiert worden.

Als Schlussfolgerung aus der Umsetzung der RFO TouriSME hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit bei der späteren Beteiligung des Landes an einer weiteren RFO (Perspective 2007 - 2013) darauf hingewirkt, dass die Einbringung eines 10-prozentigen Eigenanteils der Projektteilnehmer aus Sachsen-Anhalt berücksichtigt wird.

**Somit hat das Ministerium aus den festgestellten Mängeln bei der Durchführung der RFO TouriSME Konsequenzen für die RFO „Perspective 2007 - 2013“ gezogen und einen Eigenanteil von 10 v. H. von den Projektteilnehmern eingefordert.**

**Im Übrigen hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit für künftige Strukturfondsperioden empfohlen darauf zu achten,**

- **den Verwaltungsaufwand innerhalb einer RFO und anderer Projektarten zugunsten der Projektarbeit zu minimieren, da eine aufgeblähte Berichterstattung zulasten der eigentlichen Projektarbeit geht sowie**
- **Doppelprüfungen zu vermeiden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	69	– GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Kofinanzierung des EFRE III
Haushaltsvolumen		– 2.882 Mio.€ (Bewilligungen 2000 - 2007)

## **10 Unzulässige Doppelförderung von Dauerarbeitsplätzen während der Zweckbindungsfrist**

---

Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt bewilligte aus dem Programm der Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – einzelbetriebliche Förderung – eine Zuwendung in Höhe von 1.759.800 € zur Schaffung von neun Dauerarbeitsplätzen auf der Basis des maximal förderfähigen Investitionsvolumens. Innerhalb eines halben Jahres fertigte die Investitionsbank ohne die laut Rahmenplan vorgesehene Berücksichtigung der bereits erfolgten Förderung einen zweiten Zuwendungsbescheid. Mit diesem wurde die Sicherung der neun Dauerarbeitsplätze, deren Schaffung gerade erst mit einem ersten Zuwendungsbescheid gefördert wurde, erneut mit 278.300 € bezuschusst. Dadurch erfolgte in der Summe eine Förderung oberhalb der Kappungsgrenze. Insoweit kam es zu einer unzulässigen Anwendung der Regelungen des Rahmenplans durch die Investitionsbank.

Das Land Sachsen-Anhalt fördert im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unter anderem Investitionen der gewerblichen Wirtschaft. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat die Investitionsbank Sachsen-Anhalt mit der Durchführung der Zuwendungsverfahren entsprechend den Bestimmungen des jeweils geltenden Rahmenplanes sowie den landesspezifischen Regelungen beauftragt.

Mit Haushaltsmitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ können gemäß Nr. 1.1 des 32. Rahmenplans Teil II Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft gefördert werden, durch die die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft gestärkt und neue Arbeitsplätze geschaffen bzw. vorhandene Arbeitsplätze gesichert werden. Dementsprechend sieht der 32. Rahmenplan Teil II in Nr. 2.2 als Fördervoraussetzung vor, dass mit den Investitionsvorhaben neue Dauerarbeitsplätze geschaffen oder vorhandene Dauerarbeitsplätze gesichert werden und diese für eine Überwachungszeit von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Vorhabens tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden müssen.

Gemäß Nr. 2.6.2 des 32. Rahmenplans Teil II wird die Investitionshilfe je geschaffenen oder gesicherten Dauerarbeitsplatz auf den Teil der Investitionskosten begrenzt, der das Fünffache der durchschnittlichen Investitionskosten je geförderten Dauerarbeitsplatz nicht übersteigt. Die durchschnittlichen Investitionskosten beziffert der Rahmenplan mit 100.000 € für neu geschaffene und mit 50.000 € für gesicherte Arbeitsplätze.

Ein neu geschaffener Ausbildungsplatz wird entsprechend der Nr. 3.3.1 des 32. Rahmenplans Teil I Abschnitt „Beitrag der GA zur Förderung von Bildung und Wissenschaft“ und Nr. 2.2 des 32. Rahmenplans Teil II bei der Anrechnung von Arbeitsplätzen wie zwei Dauerarbeitsplätze gewertet.

Nach Nr. 1.3 des 32. Rahmenplans Teil II sind öffentliche Finanzierungshilfen, die dem Antragsteller in früheren Jahren gewährt wurden, bei der Entscheidung über Anträge zu berücksichtigen.

## **1 Sachverhalt**

Im Rahmen seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof aus 3.122 Vorhaben im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung die Fälle herausgefiltert, deren Investitionssumme je geförderten Dauerarbeitsplatz die Kappungsgrenze des Rahmenplans ausschöpfte (69 Förderfälle) und diese im Hinblick auf die Förderung von Dauerar-



beitsplätzen bei Folgeförderungen (15 Förderfälle) betrachtet. Er stellte dabei in einem Einzelfall nachstehend beschriebenen Sachverhalt fest.

Ein Unternehmen beantragte am 16. Dezember 2002 Fördermittel aus der Gemeinschaftsaufgabe für die Errichtung einer Betriebsstätte. Die geplanten Investitionen sollten 5.220.145 € betragen. Für die Maßnahme war ein Investitionszeitraum vom 1. März 2003 bis 1. Dezember 2003 vorgesehen. Tatsächlich wurde die Investition am 16. November 2004 beendet. Es sollten neun Dauerarbeitsplätze, davon ein Ausbildungsplatz, neu geschaffen werden. Entsprechend der Regelung des Rahmenplanes ist das förderfähige Investitionsvolumen hier auf 5.000.000 € begrenzt (Kappungsgrenze). Der Zuwendungsbescheid vom 20. März 2003 erging über 1.759.800 € mit der Auflage, dass die geschaffenen Dauerarbeitsplätze und der Ausbildungsplatz bis zum Ablauf von fünf Jahren nach dem festgelegten Ende des Investitionszeitraumes gesichert oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten sein müssen.

Die erreichte Kappungsgrenze wurde durch die Investitionsbank bei der Prüfung des Verwendungsnachweises berücksichtigt und führte zu einer entsprechenden Kürzung des Zuschusses.

Wenige Monate nach der Bewilligung des vorab beschriebenen Vorhabens bewilligte die Investitionsbank dem Unternehmen ein weiteres Vorhaben, nämlich die Rationalisierung derselben Betriebsstätte. Der Zuwendungsbescheid erging am 27. August 2003 mit einem Zuwendungsbetrag in Höhe von 278.300 €. Antragsgemäß sollte diese Maßnahme in der Zeit vom 1. Oktober 2003 bis 31. August 2004, also im gleichen Zeitraum wie das vorab beschriebene Vorhaben, stattfinden und neun Dauerarbeitsplätze, darunter einen Ausbildungsplatz, sichern.

Von dieser zweiten Förderung kamen nach Kürzung um die vom Zuwendungsempfänger erhaltene Investitionszulage 46.591,53 € zur Auszahlung.

## **2 Bewertung durch den Landesrechnungshof**

Die Schaffung von neun Dauerarbeitsplätzen und einem Ausbildungsplatz und deren Sicherung für den Zeitraum vom 17. November 2004 bis zum 16. November 2009 war Gegenstand des ersten Zuwendungsverfahrens auf der Grundlage des Bescheides vom 20. März 2003 über die Gewährung von Fördermitteln zur Errichtung einer Betriebsstätte sowie der dazu erlassenen Änderungsbescheide vom 12. Februar 2004 und vom 6. August 2004. Die Investitionsbank hat bei dieser Bewilligung das sich aus der Zahl der geschaffenen Dauerarbeitsplätze ergebende maximal förderfähige Investitionsvolumen zugrunde gelegt.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, weshalb die Investitionsbank die bereits mit dem ersten Zuwendungsverfahren erschöpfend geförderten Dauerarbeitsplätze innerhalb der Zweckbindungsfrist ein zweites Mal gefördert hat. Er sieht hier eine unzulässige Doppelförderung.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wird mit der zweiten Förderung die Kapazitätsgrenze nach Nr. 2.6.2 des 32. Rahmenplans Teil II ausgehebelt. Die Folgeförderung steht im Widerspruch zu der mit der Regelung des Rahmenplans beabsichtigten Beschränkung des förderfähigen Investitionsvolumens je neu geschaffenen Dauerarbeitsplatz auf 500.000 €, da sie faktisch zu einer Förderung über die förderfähigen Ausgaben hinaus führt. Auch wenn das zweite Investitionsvorhaben für sich genommen förderfähig im Sinne des Rahmenplans wäre, führt die Berücksichtigung der Vorförderung zu dem Ergebnis, dass das förderfähige Investitionsvolumen je Dauerarbeitsplatz bereits ausgeschöpft ist. Die Förderung in Höhe von 46.591,53 € hätte bei pflichtgemäßer Ermessensausübung nicht gewährt werden dürfen.

Nach dem Rahmenplan sind Finanzierungshilfen, die dem Antragsteller in früheren Jahren gewährt wurden, bei der Entscheidung über die Anträge zu berücksichtigen. Da eine Konkretisierung dieser Anforderung des Rahmenplanes nicht erfolgt, bedarf es einer Gesamtwürdigung beider bzw. jedes weiteren Vorhabens im Hinblick auf alle fördererheblichen Aspekte. Ein wesentliches Kriterium bei der Entscheidung über Anträge ist die Beurteilung der förderfähigen Investitionskosten. Der Rahmenplan regelt, dass die Investitionshilfe nur für den Teil der Investitionskosten je geschaffenen oder gesicherten Dauerarbeitsplatz in Betracht kommt, der das Fünffache der durchschnittlichen Investitionskosten je geförderten Dauerarbeitsplatz nicht

übersteigt. Mit dieser Regelung legt der Rahmenplan eine Höchstgrenze der förderfähigen Investitionen je geförderten Dauerarbeitsplatz fest. Eine Förderung über diese Grenze hinaus ist nicht möglich, jedenfalls nicht innerhalb der fünfjährigen Zweckbindungsfrist, die für die geförderten Dauerarbeitsplätze vorgegeben ist.

Die Berücksichtigung von Vorförderungen muss die Prüfung einschließen, ob die beantragte Folgeinvestition die Sicherung von Dauerarbeitsplätzen zum Inhalt hat, die hinsichtlich dieser Obergrenze bereits erschöpfend gefördert worden sind. Führt diese Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Obergrenze ausgeschöpft ist, kommt eine erneute Förderung dieser Dauerarbeitsplätze für den Zeitraum der Zweckbindungsfrist nicht in Betracht.

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, die Einhaltung der Kapazitätsgrenzen sicherzustellen. Vor einer Folgeförderung innerhalb der Zweckbindungsfristen ist in jedem Falle zu prüfen, ob die geförderten zu sichernden Dauerarbeitsplätze nicht jene aus bereits erfolgten Förderungen sind und ob sie nicht bereits erschöpfend gefördert wurden. Bereits geflossene Fördermittel sind bei Folgebewilligungen zu berücksichtigen, da sonst, wie bei dem hier betrachteten Unternehmen, eine unzulässige Doppelförderung vorliegt.**

### **3        Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit**

*Mit Schreiben vom 23. Juni 2009 äußerte sich das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit dahingehend, dass es sich bei den zwei Investitionsvorhaben des Unternehmens um zwei getrennt voneinander zu bewertende Vorhaben handeln würde. So wurde zunächst die Errichtung einer Betriebsstätte mit entsprechenden baulichen Investitionen und dem Erwerb technischer Anlagen in der Zeit vom 1. März 2003 bis 1. Dezember 2003 gefördert. Das zweite Vorhaben betrifft die Anschaffung einer zusätzlichen Anlage in der Zeit vom 1. Oktober 2003 bis 1. August 2004.*

*Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit vertrat die Ansicht, der Rahmenplan gebe keine förderrechtliche Einschränkung bei zeitlicher Überschneidung von zwei oder mehreren Projektförderungen vor.*

*Die Förderfähigkeit eines Investitionsvorhabens bemesse sich vorhabensbezogen an den zu erfüllenden Fördervoraussetzungen und jedes dieser Vorhaben für sich erfülle jeweils die Förderkriterien.*

*Die Planung und Realisierung eines Investitionsvorhabens obliege dem Investor und es könne vorkommen, dass sich Investitionsvorhaben zeitlich überschneiden würden.*

*Eine strengere Begrenzung, wie vom Landesrechnungshof vorgeschlagen, hält das Ministerium im Hinblick auf das Angebot einer angemessenen Förderkulisse für kein geeignetes Mittel.*

*Es weist die Feststellung des Landesrechnungshofes, die Folgeförderung liefe dem Zweck der Kappungsgrenze nach Nr. 2.6.2 des 32. Rahmenplanes zuwider, zurück.*

**Der Landesrechnungshof kann die Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit nicht nachvollziehen. Mit der ersten Förderung waren die neun Dauerarbeitsplätze bereits erschöpfend bis zur Kappungsgrenze von 500.000 € je Dauerarbeitsplatz gefördert worden und konnten somit innerhalb der Zweckbindungsfrist von fünf Jahren nicht erneut gefördert werden.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium angesichts der vorliegenden Doppelförderung, die Rücknahme des zweiten Zuwendungsbescheides, gegebenenfalls den Anspruch des Landes gegenüber der Investitionsbank auf Schadensersatz zu prüfen.**

Einzelplan (2006)	08	–	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	0804	–	Arbeitsmarkt
	1304	–	Strukturfondsförderung des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2000 - 2006
Titel	diverse		
Haushaltsvolumen (Ist)		–	rund 48 Mio. € in Kapitel 0804 (Landesmittel) rund 124 Mio. € in Kapitel 1304 (ESF-Mittel)
geprüfte Stelle		–	Landesverwaltungsamt

## **11 Überfinanzierungen bei der Gewährung einer Vielzahl von Zuwendungen an einen Träger von Maßnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes**

---

**Das Landesverwaltungsamt hat als Bewilligungsbehörde Zuwendungen an einen Träger von Maßnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes für eine Vielzahl von Projekten gewährt. Dabei kam es in einer Reihe von Fällen durch mehrere anteilige Förderungen von Ausgaben durch das Landesverwaltungsamt in verschiedenen Bereichen insgesamt zu einer Förderung, die mehr als 100 v. H. der tatsächlich entstandenen Ausgaben betrug. Derzeit kommen keine Verfahren zur Anwendung, die es ermöglichen würden, derartige Überfinanzierungen z. B. durch eine geeignete Dokumentation, durch einen Abgleich untereinander zu verhindern.**

Das Land kann nach § 23 LHO Zuwendungen für Ausgaben an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke gewähren, wenn es an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Die vom Land gewährten Zuwendungen sind wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Das Land kann einem Zuwendungsempfänger auch mehrere Zuwendungen gewähren. Die Zuwendungen dürfen aber in den einzelnen Maßnahmen maximal für den Ausgabenanteil gewährt werden, den der Zuwendungsempfänger für dieses geförderte Projekt tatsächlich aufgewandt hat. In der Summe betrachtet dürfen dann

alle Zuwendungen, auch von Gebern außerhalb der Landesverwaltung sowie die vom Zuwendungsempfänger für das Projekt eingesetzten Eigenmittel nicht mehr als 100 v. H. der Gesamtausgaben betragen.

Der Landesrechnungshof stellte bei einer Prüfung von Zuwendungen für 22 Projekte, die in dem Zeitraum von 2003 bis 2006 begannen, an einen Träger von zahlreichen Maßnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes fest, dass diesem durch das allein zuständige Referat des Landesverwaltungsamtes in einigen Fällen Fördermittel des Landes und (kofinanziert) solche des Europäischen Sozialfonds (ESF) gewährt worden sind, die mehr als 100 v. H. der dem Zuwendungsempfänger tatsächlich entstandenen Gesamtausgaben entsprachen.

Diese Überfinanzierung entstand durch das Zusammentreffen verschiedener Umstände. So

- wurden dem Zuwendungsempfänger für dasselbe Projekt gleichzeitig (kofinanzierte) Förderungen auf der Basis mehrerer Richtlinien des Landes – mit zum Teil ähnlicher Zielrichtung – gewährt bzw. führte der Zuwendungsempfänger zeitgleich mehrere vom Land geförderte Projekte durch.
- hatte die Verwaltung zwar über die abgerechneten Ausgaben des Zuwendungsempfängers davon Kenntnis, dass er auf der Basis mehrerer Förderrichtlinien Landesmittel erhielt und zeitgleich verschiedene Projekte durchführte. Die Verwaltung nutzte diese Kenntnis jedoch nicht und überprüfte insbesondere im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht, in welchem Umfang die einzelnen Projekte bereits über Landesmittel oder anderweitig öffentlich gefördert worden waren, um mögliche Doppelabrechnungen aufzudecken.
- rechnete der Zuwendungsempfänger Ausgaben, die bei einzelnen Projekten nur anteilig berücksichtigt werden durften, in einigen Fällen doppelt über verschiedene Förderrichtlinien ab und erhielt dadurch mehr als 100 v. H. der jeweiligen Gesamtausgaben gefördert.

Im Wesentlichen stellte der Landesrechnungshof in den nachfolgenden Fällen Überfinanzierungen im Sinne von Doppelförderungen fest:

- Der Zuwendungsempfänger rechnete für einen Mitarbeiter in Verwendungsnachweisen mehr als die reguläre wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden ab. Obwohl der Zuwendungsempfänger für den Mitarbeiter in einem vom Land geförderten Projekt die entstandenen Personalausgaben bereits komplett erstattet bekommen hatte, wies er in anderen zeitgleich laufenden Projekten nochmals die

Personalausgaben für den gleichen Mitarbeiter aus. Es ergaben sich zwischen Mitte Mai 2005 und Mitte November 2006 insgesamt 626 Arbeitsstunden, die doppelt gegenüber dem Land abgerechnet worden waren.

Die Überfinanzierungen bei diesen Personalausgaben führten zu Mehrausgaben von ca. 9.100 €, die der Zuwendungsempfänger unberechtigt erhalten hatte.

- Bei anderen Mitarbeitern rechnete der Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis deren Einsatz zu mehr als 120 v. H. über den tatsächlich angefallenen Personalausgaben ab. Betroffen waren hier die Zeiträume September/Okttober 2004, Januar 2006 und März 2007.

Hier führten die Überfinanzierungen zu unberechtigten Mehrausgaben von über 800 €.

- Bei vier zum Teil zeitgleich laufenden Fördermaßnahmen rechnete der Zuwendungsempfänger für einen Projektmitarbeiter unterschiedlich große Räume ab. Danach hätte der Mitarbeiter für die Erbringung seiner Arbeitsleistung in den vier Projekten drei unterschiedliche Räume im gleichen Zeitraum belegt haben müssen. Die Abrechnung der Miete und die tatsächliche Belegung der Räume konnten aufgrund fehlender Einsatz- und Raumbelegungspläne im Rahmen der örtlichen Erhebungen nicht nachvollzogen werden.

Laut der ersten Stellungnahme der Verwaltung zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes ergab eine Überprüfung dieses Bereiches im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht förderfähige Ausgaben von insgesamt 218 €.

- Der Zuwendungsempfänger rechnete in einem Zeitraum von Dezember 2004 bis März 2007 in unregelmäßigen Zeitabständen gegenüber dem Land für die Bereitstellung eines Internetzugangs, für Lizenz- und Mietgebühren für eine Internet-Plattform und für Telefonausgaben in parallel laufenden Fördermaßnahmen höhere Ausgaben ab, als ihm tatsächlich entstanden waren. Dadurch kam es zu Überfinanzierungen von annähernd 1.500 €.

Aufgrund der Möglichkeit von Doppelabrechnungen und der daraus resultierenden zu hohen öffentlichen Förderungen hält es der Landesrechnungshof für notwendig, Vorkehrungen zu treffen, um eine ungerechtfertigte Überfinanzierung von Maßnahmen künftig zu vermeiden. Bei mehreren parallel laufenden Fördermaßnahmen ist ein entsprechender Abgleich der eingereichten Daten des Zuwendungsempfängers

durch die Verwaltung notwendig. Als Folge der in aller Regel nur anteiligen Berücksichtigung von Personal- und Sachausgaben in einer Fördermaßnahme ist eine Überschreitung der Grenze von 100 v. H. der dem Zuwendungsempfänger tatsächlich entstandenen Gesamtausgaben durch eine Addition mehrerer darauf bezogener Förderbeträge nur vermeidbar, wenn die Verwaltung diesbezüglich einen maßnahmeübergreifenden Abgleich vornimmt.

Der Landesrechnungshof sieht eine Möglichkeit zur Vermeidung dieser Überfinanzierungen in der Schaffung einer geeigneten Fördermitteldatenbank, in der alle relevanten Daten erfasst und ständig aktualisiert werden. So hat der Landesrechnungshof bereits im Jahr 2002 das Ministerium der Finanzen in einem Schreiben vom 5. Juli 2002 auf die Vorteile wie Transparenz der Förderlandschaft, IT-gestützte Auswertungsmöglichkeiten, Hilfe bei der Vermeidung rechtswidriger Förderungen, taggenaue Übersicht über eingegangene rechtliche Verpflichtungen hingewiesen.

Der Landesrechnungshof hat aus den vorgenannten Gründen in seiner Prüfungsmitteilung empfohlen zu prüfen, ob die Einrichtung einer Fördermitteldatenbank zur Vermeidung o. g. Fehlkonstellationen möglich und zweckmäßig wäre. Hilfsweise wurde durch den Landesrechnungshof angeregt, den Zuwendungsempfänger durch die Verwaltung aufzufordern, bei parallel laufenden Fördermaßnahmen eine Übersicht der Gesamtausgaben entsprechend der tatsächlichen Verteilung auf die einzelnen Maßnahmen zu erstellen.

*Aus der Stellungnahme des Landesverwaltungsamtes zu der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes ergibt sich, dass der Zuwendungsempfänger dem Land aus den oben genannten Feststellungen insgesamt resultierende Erstattungsbeträge zurückgezahlt hat.*

*Die Verwaltung verweist in ihrer Stellungnahme auf das Vorgangsbearbeitungsmodul (VBM), welches für den Bereich des ESF die vom Landesrechnungshof geforderte Datenbank darstelle. Allerdings sei das VBM aus verschiedenen Gründen projektbezogen. Um aber eine übergreifende Kontrolle von Projekten eines Trägers zu ermöglichen, prüfe die Verwaltung derzeit die Einrichtung entsprechender Auswertungsroutinen. Die Einrichtung einer weiteren Datenbank werde wegen des damit verbundenen erheblichen Verwaltungsaufwandes und der notwendigen Entwicklungskosten für nicht sinnvoll erachtet.*

*Die Verwaltung hält es in diesem Zusammenhang auch für wenig geeignet, über den Bereich der bereits bestehenden Mitteilungspflichten hinaus vom Zuwendungs-*



*empfänger mehrerer parallel laufender Fördermaßnahmen beispielsweise die Vorlage von Dozenteneinsatz- und Raumbelungsplänen zu verlangen. Diese müssten durch die Verwaltung nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern auch überprüft werden. Dadurch erhöhe sich der gegenwärtige Prüfaufwand um ein Mehrfaches. Die Verwaltung schlägt stattdessen eine Verbesserung des Systems der Vor-Ort-Kontrollen vor, beispielsweise durch kurze, unangemeldete Stichproben zu Projektinhalten, zur Teilnehmeranwesenheit u. a.*

*Ergänzend hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mit Schreiben vom 9. Juni 2009 mitgeteilt, dass die von ihm ermittelte Überfinanzierungsquote in Höhe von 0,12 v. H. für die vom Landesrechnungshof geprüften Fördermaßnahmen aus Wirtschaftlichkeitserwägungen gegen aufwändige Kontrollmaßnahmen spreche. Auch wenn der Betrag der festgestellten Überfinanzierung absolut 11.618 € betrage, sei die Fehlerquote gering.*

Da der Landesrechnungshof in dem hier zugrunde liegenden Prüfverfahren nur einen Zuwendungsempfänger geprüft hat, teilt er diese Auffassung nicht. Er weist darauf hin, dass entsprechend einer Information aus dem zuständigen Bereich im Landesverwaltungsamt im Jahr 2008 allein auf Basis der Qualifizierungsrichtlinie 795 Zuwendungsempfänger gefördert wurden und es sich dabei insgesamt um eine erhebliche finanzielle Mittelausreichung handelt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium beabsichtigt, den Bereich der indirekten Kosten entsprechend den Spielräumen in der neuen ESF-Verordnung durch richtlinienspezifische Pauschalen zu vereinfachen, um derartige Fehler in der Zukunft zu vermeiden.

*Nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit würde sich damit ein projektübergreifendes Controlling im Sachkostenbereich erübrigen. Für den Personaleinsatz sei vorgesehen, ein weiteres Modul für das VBM bei der EU-Verwaltungsbehörde zu beantragen. Neben der Erfassung der finanziellen Daten sowie Angaben zu geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmern könnte über die Erweiterung auch das projektbezogene Personal des Maßnahmeträgers im finanziellen und zeitlichen Umfang aufgezeichnet werden. Der dadurch erhöhte Aufwand bei den Trägern und durchführenden Behörden soll durch den Minderaufwand im Sachkostenbereich mehr als ausgeglichen werden. Das überarbeitete VBM wäre*

*jedoch auch für ESF-Projekte anderer Ressorts und auch für Förderprogramme außerhalb des ESF nutzbar.*

Ohne weitere Detailinformationen kann der Landesrechnungshof das vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit dargestellte Vorhaben nicht bewerten. Unabhängig davon hält er es weiterhin für notwendig, dass eine frühzeitige Abstimmung und übergreifende Kontrolle von zeitgleich laufenden Projekten eines Trägers zur Vermeidung von Überfinanzierungen durch transparente Dokumentation ermöglicht wird und auch außerhalb der EU-Förderung Anwendung findet.

**Der Landesrechnungshof regt erneut an – auch unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten – die Möglichkeit der Einführung und Nutzung einer Fördermitteldatenbank in der gesamten Landesverwaltung zu prüfen. Sofern ein vorhandenes System nicht in diesem Sinne umfassend nutzbar gemacht werden kann, sollten in diesem Zusammenhang die in anderen Bundesländern bereits vorhandenen Lösungen in die Prüfung einbezogen werden, um zukünftig Mängel und Fehler in allen Förderbereichen durch einen Abgleich erkennen und vermeiden zu können.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft
Kapitel	0902	– Allgemeine Bewilligungen
Titel	686 25	– ab 2001 und
	686 06	– ab 2003 Zuschuss für Finanzierung Landesgartenschau
Haushaltsvolumen (bis zum 31. Dezember 2009)		– ca. 30 Mio. €

## **12 Unzureichende Koordinierung der Förderung von Landesgartenschauen in Sachsen-Anhalt**

---

**Das Land beteiligt sich an der Finanzierung von Landesgartenschauen.**

**Bei der Durchführung der Landesgartenschauen in Zeitz (2004) sowie in Wernigerode (2006) kam es zur Nichtbeachtung einschlägiger Vorschriften sowie in Einzelfällen zu vermeidbaren Mehrausgaben.**

### **1 Allgemeines**

Das Land beschloss bereits im Jahr 1999 in Sachsen-Anhalt Landesgartenschauen durchzuführen.

Hierbei sollen u. a. folgende Ziele gelten:

- „Impulse auslösen für die Intensivierung regionaler Wirtschaftskreisläufe“
- „Städtische Bereiche durch Maßnahmen der Garten- und Landschaftsgestaltung zu dauerhaften Grünzonen, auch als Bindeglied und zur Vernetzung der unterschiedlichen Wohn- und Stadt- sowie Gemeindebereiche“ umgestalten und
- „Flächen, die infolge der demografischen Entwicklung zu entdichten oder umzugestalten sind oder brachliegende Flächen, wie z. B. Industrie- und Gewerbebrachen“, entwickeln.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Bekanntmachung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt von 1999 (MBL. LSA S. 1428) und 2005 (MBL. LSA S. 440) (Grundsätze)

Auf dieser Basis fanden Landesgartenschauen im Jahr

- 2004 in **Zeitz** sowie
- 2006 in **Wernigerode**

statt.

Die Stadt **Aschersleben** richtet die Landesgartenschau im Jahr 2010 aus.

Das Land Sachsen-Anhalt beabsichtigte, sich „auf Antrag der veranstaltenden Stadt oder Gemeinde oder der Durchführungsgesellschaft an den Investitionskosten durch Bereitstellung finanzieller Mittel ausschließlich aus geeigneten Förderprogrammen des Landes, des Bundes und der Europäischen Union im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel“ zu beteiligen<sup>18</sup>.

Unabhängig davon hatte die Landesregierung für die Finanzierung der Landesgartenschauen darüber hinaus im Haushalt des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft – gesonderte Zuschüsse zur Finanzierung veranschlagt.

## 2 Mittelbereitstellung

Das Land hat sich nach Kenntnis des Landesrechnungshofes an der Finanzierung der Landesgartenschauen wie folgt beteiligt:

<b>Zeitz</b>	ca. 17,7 Mio. €
<b>Wernigerode</b>	ca. 8,1 Mio. €.

Die Landesgartenschauen in **Zeitz** und **Wernigerode** unterstützte das Land vorrangig mit Mitteln aus bestehenden Förderprogrammen, wie z. B. aus dem Bereich Abfall, Altlasten, Bodenschutz.

Für die Landesgartenschau in **Aschersleben** hat das Land folgende Ausgaben geplant:

<b>Jahr</b>	<b>Plan (€)</b>	<b>Ist (€) laut Haushaltsrechnung/Titelübersicht</b>
2007	1.300.000,00	328.000,00 *
2008	1.690.000,00	1.689.981,10
2009 (inkl. Zukunftsinvestitionsgesetz)	4.058.000,00	-
<b>Summe:</b>	<b>7.048.000,00</b>	<b>2.017.981,10 *</b>

\* davon 174.380,90 € durch die Stadt in 2008 zurückgezahlt

<sup>18</sup> Grundsätze 1999 Nr. 4.1, 6.4 und 8 (MBI. LSA S. 1428)

### 3 Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der Fördermittel geprüft und folgende Feststellungen getroffen:

#### 3.1 *Fehlender Überblick*

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt nahm die Aufgabe eines „koordinierenden Ressorts“ in einer interministeriellen Arbeitsgruppe der fördernden Ministerien wahr. Eine Aufstellung der jeweils durch das Land geförderten Maßnahmen (u. a. Ressort, Förderrichtlinie, Zuwendungsempfänger, bewilligte Zuwendung) konnte es dem Landesrechnungshof nicht zur Verfügung stellen.

Das Land hatte somit keinen vollständigen Überblick über die von ihm für die Ausrichtung der Landesgartenschauen geförderten Maßnahmen und die aus den einzelnen Finanzierungsquellen letztendlich gewährten Fördermittel.

#### 3.2 *Nichtbeachtung der festgelegten Grundsätze*

##### *a) Endgültiges Nachnutzungskonzept*

Eine Voraussetzung für die Bewerbung und Realisierung von Landesgartenschauen ist u. a. die Gewährleistung der Nachfolgenutzung und deren Finanzierung.<sup>19</sup>

Die Stadt **Zeitz** ließ zwar mehrere Studien durchführen, konnte jedoch bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshofes in 2008 – also 4 Jahre später – noch kein endgültiges Konzept für die Nachnutzung des Gartenschaugeländes vorlegen.

##### *b) Zuwendungen an von der Förderung ausgeschlossene Zuwendungsempfänger*

Für die Landesgartenschau in **Zeitz** förderte das Land auch

- die Fördergesellschaft für Landesgartenschauen Sachsen-Anhalt mbH  
(Haushaltsstelle: Kapitel 0902, Titel 685 25),
- den Landesverband Gartenbau Sachsen-Anhalt e.V.  
(Haushaltsstelle: Kapitel 0902, Titel 686 06),
- den Imkerverein von Zeitz und Umgebung von 1895 e. V.  
(Haushaltsstelle: Kapitel 1502, Titel 684 95) sowie
- den Mitteldeutschen Umwelt- und Technikpark e.V.  
(Haushaltsstelle: Kapitel 1502, Titel 684 95).

---

<sup>19</sup> Grundsätze 1999, Nr. 3.6 (MBI. LSA S. 1428)

In den „Grundsätzen für die Durchführung von Landesgartenschauen in Sachsen-Anhalt“ hat die Landesregierung jedoch geregelt, dass sich das Land nur auf Antrag „... der veranstaltenden Stadt oder Gemeinde oder Durchführungsgesellschaft an den Investitionskosten...“ beteiligt<sup>20</sup>.

Die Bewilligungsbehörden haben mit der Gewährung von Mitteln für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Landesgartenschau an die o. g. Zuwendungsempfänger somit die Vorgaben der o. g. Grundsätze teilweise nicht beachtet.

### **3.3      *Fehlende Beteiligung Dritter***

Die Landesbehörden gewährten der Stadt **Zeitz** Zuwendungen zur Sanierung mehrerer Abschnitte zweier Fließgewässer („Göhle“ und „Mühlgraben“ [zusammen ca. 1,2 Mio. €]).

Die Unterhaltung dieser Gewässer obliegt jedoch nach den einschlägigen Vorschriften dem zuständigen Unterhaltungsverband.

Die Verwaltung hat hier u. a. die Gewässerunterhaltung durch die Stadt Zeitz gefördert, ohne den Unterhaltungsverband an der Finanzierung zu beteiligen.

Das führte zu vermeidbaren Mehrausgaben.

### **3.4      *Nicht ausreichende Berücksichtigung des sachsen-anhaltinischen Gartenbaus***

Zur Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschau musste nach den Grundsätzen 1999, Nr. 7.2<sup>21</sup> eine Durchführungsgesellschaft gegründet werden. Mitglieder sollten die Stadt und der gärtnerische Berufsstand (als Verein oder Gesellschaft) sein. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die daraufhin durch den gärtnerischen Berufsstand gegründete Fördergesellschaft mit Fördermitteln unterstützt.

Es hat seine Vorgaben hinsichtlich der Beteiligung des gärtnerischen Berufsstandes aus Sachsen-Anhalt bei der Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschau später jedoch immer weiter reduziert.

Für die Landesgartenschau 2010 in **Aschersleben** „empfiehlt“ das Ministerium lediglich die Beteiligung des gärtnerischen Berufsstandes, anstatt auf dessen Einbindung zu bestehen.

Darüber hinaus enthalten die Grundsätze des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt für die Landesgartenschau 2010 in **Aschersleben** an keiner Stelle die Vor-

---

<sup>20</sup> Grundsätze 1999, Nr. 6.4 (MBI. LSA S. 1428)

<sup>21</sup> Grundsätze 1999, Nr. 7.2 (MBI. LSA S. 1428)

gabe, dass es Ziel der Landesgartenschau sein soll, die Leistungsfähigkeit des **sachsen-anhaltinischen** Gartenbaus zu demonstrieren.

Insofern kann der Landesrechnungshof nicht ausschließen, dass im Rahmen der Landesgartenschau in **Aschersleben** die Leistungen des sachsen-anhaltinischen Gartenbaus keine hervorgehobene Rolle einnehmen.

Damit wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine entscheidende Voraussetzung für ein erhebliches Landesinteresse an einer Förderung so nicht mehr unbedingt gegeben.

### 3.5 **Neue Zielsetzung**

Das Land Sachsen-Anhalt hat sich im Jahre 1999 zur Durchführung eigener Landesgartenschauen entschieden.

- Für die erste Landesgartenschau 2004 in **Zeitz** lagen dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt die Bewerbungen von vier Städten vor. Für die Landesgartenschau 2006 in **Wernigerode** gab es nur noch zwei Bewerber. Das Land verlängerte den Abstand zwischen den Landesgartenschauen von zwei auf fünf Jahre und erhielt für die Landesgartenschau 2010 dennoch nur zwei Bewerbungen. Es hat sich herausgestellt, dass das Interesse der Kommunen an einer Durchführung eher begrenzt ist.

- Das Land unterstützte die Landesgartenschau 2004 in **Zeitz** vorrangig mit Mitteln aus bestehenden Förderprogrammen (inkl. EU-Mittel), wie z. B. aus dem Bereich Abfall, Altlasten, Bodenschutz. Als Zuschuss zur Finanzierung von Landesgartenschauen setzte es hierfür weiterhin ca. 1,3 Mio. € an Landesmitteln aus dem Bereich Landwirtschaft ein.

Für die Landesgartenschau 2010 in **Aschersleben** hat das Land bis 2009 einen Zuschuss aus Landesmitteln in Höhe von ca. 7 Mio. € geplant. Mittel aus bestehenden Förderprogrammen – gegebenenfalls mit EU-Beteiligung – hat das Land nach eigenen Angaben derzeit für die Landesgartenschau 2010 in **Aschersleben** nicht bewilligt.

Es setzt somit nur noch Landesmittel – und keine EU-Mittel – für die Landesgartenschau ein.

- Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt fordert in seinen Grundsätzen nicht mehr die Einbeziehung des sachsen-anhaltinischen Gartenbaus in die Organisation und Abwicklung einer Landesgartenschau. Damit könnte künftig ein wesentlicher Zweck einer Landesgartenschau entfallen.

Deshalb empfiehlt der Landesrechnungshof, die Zweckmäßigkeit von Landesgartenschauen in Sachsen-Anhalt als „Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung“ zu überprüfen und z. B. über ein alternatives Förderprogramm – mit Bindung von EU-Mitteln – zu befinden.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt künftig**

- **sicherstellt, dass ein vollständiger Überblick über die vom Land für die Ausrichtung von Landesgartenschauen geförderten Maßnahmen vorhanden ist,**
- **für die Einhaltung der festgelegten Grundsätze Sorge trägt,**
- **zumindest eine adäquate Beteiligung Dritter an der Finanzierung der Gesamtmaßnahme sicherstellt,**
- **Maßnahmen ergreift, um eine Präsentation der Leistungen des sachsen-anhaltinischen Gartenbaus sicherzustellen, und**
- **prüft, inwieweit es zweckmäßig ist, die Landesgartenschau in dieser Form beizubehalten oder alternativ durch das Auflegen z. B. eines Programms zur „modellhaften, zukunftsweisenden Innenstadtentwicklung“ mit Bindung von EU-Mitteln zu ersetzen.**

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 24. Juni 2009 u. a. darauf hingewiesen, dass

*„das Interesse des Landes, dass der sachsen-anhaltische Gartenbau seine Leistungsfähigkeit auf der Landesgartenschau präsentieren kann, ... erheblich [ist] und es ... geprüft [wird], in welcher Form festgeschrieben werden kann, dass weitestgehend sachsen-anhaltische Produkte bei der Landesgartenschau verwendet werden sollen.“*

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.



Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft
Kapitel	0903	– Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe – Rahmenplan
Titelgruppe	64	– Dorferneuerung
Kapitel	0907	– Zuwendungen der EU – Förderphase 2000 -2006
Titelgruppe	65	– EU-Mittel zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum
geprüftes Haushaltsvolumen		– 382,8 Mio. €

### **13 Nicht ausreichende Berücksichtigung der Zuwendungsvoraussetzungen und der Interessen des Landes bei der Förderung der Dorferneuerung**

---

**Das Land hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 Maßnahmen zur Dorferneuerung mit insgesamt 382,8 Mio. € gefördert und bei der Gewährung der Zuwendungen das erhebliche Landesinteresse sowie die Förderbedingungen teilweise nicht beachtet, so dass dem Land vermeidbare Ausgaben entstanden sind.**

#### **1 Vorbemerkungen**

Das Land Sachsen-Anhalt hat die Dorferneuerung seit 1991 als Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) mit Mitteln des Landes, Bundes und der Europäischen Union (EU) gefördert.

Das Land beabsichtigte, mit der Förderung die infrastrukturellen und baulichen Verhältnisse in den Dörfern sowie die Produktions-, Arbeits- und Lebensverhältnisse zu

verbessern, um auch einer Abwanderung der Bevölkerung aus strukturschwachen ländlichen Räumen entgegenwirken zu können.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat das Förderverfahren zuletzt in der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes in Sachsen-Anhalt“ geregelt und die Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten (ÄLFF) mit der Durchführung der Förderung beauftragt.

Das Land hat in der Förderperiode 2000 - 2006 für diesen Zweck bis zum Dezember 2007

**382,8 Mio. €**

ausgegeben (308,8 Mio. € EU-Mittel und 74,0 Mio. € Bundes- und Landesmittel<sup>22</sup>).

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung dieser Mittel geprüft und folgende Feststellungen getroffen:

## **2        Schwerpunkte der Förderung**

Das Land hat im Landesentwicklungsplan für den ländlichen Raum bestimmt, dass zur Stärkung der vielfältigen Funktionen der Gemeinden (z. B. Versorgung, Verkehr, Arbeit) auch Maßnahmen der Dorferneuerung einzusetzen sind.

Es hat darüber hinaus im Rahmen der „Zentralörtlichen Gliederung“ das Ziel gesetzt, dass die öffentlichen Mittel in den „Zentralen Orten“ für bestimmte Maßnahmen (z. B. Sicherung der Standortvoraussetzungen, Sanierungsmaßnahmen, Gestaltung des Wohnumfeldes) schwerpunktmäßig eingesetzt werden sollen.

Auch die Fördermaßnahmen der Dorferneuerung tragen in den „Zentralen Orten“ und ihren Gemeinden dazu bei.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat in der Förderrichtlinie geregelt, dass die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Förderungen im Rahmen der Dorferneuerung zugrunde gelegt werden sollen.

---

<sup>22</sup> Zahlenangaben ohne kommunale Eigenmittel als nationale Kofinanzierungsmittel, da diese Mittel nicht durch den Landeshaushalt fließen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium von den Fördermitteln in Höhe von 382,8 Mio. € lediglich einen Anteil von

**rund 28 v. H. (107,9 Mio. €)**

in den Gemeinden und Orten mit zentraler Funktion eingesetzt und diese damit noch nicht schwerpunktmäßig – wie im Landesentwicklungsplan festgelegt – berücksichtigt hat.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der demographische Wandel, insbesondere in den kleinen Orten, zunehmend auch die nachhaltige Wirkung der vorgenommenen Förderungen gefährdet.

- Dies kam beispielsweise bereits dadurch zum Ausdruck, dass mehrere Zuwendungsempfänger nach der Sanierung der Fassaden und Fenster ihrer Wohnhäuser, den dahinterliegenden Wohnraum nicht mehr bezugsfertig zur Vermietung angeboten haben (Leerstand).
- In weiteren Fällen haben Zuwendungsempfänger nach den geförderten Abrissmaßnahmen zur Vorbereitung von Investitionen die dafür erforderlichen neuen Investitionen bis heute nicht getätigt und die Bedingungen für die gewährten Zuwendungen noch nicht erfüllt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das Land bereits auf Grundlage der in der Förderperiode 2000 bis 2006 geltenden Förderbestimmungen der EU und des Bundes sowie der Erkenntnisse zur demographischen Entwicklung im ländlichen Raum die bisher praktizierte „Breitenförderung“ ländlicher Orte auf eine „Schwerpunktförderung von Orten mit zentraler Funktion“ ausrichten können. Damit hätte das Land auch eine nachhaltige Wirkung und einen langfristigen Erfolg der Förderung unterstützt.

Der Landesrechnungshof hatte im Februar 2008 das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt im Rahmen der Anhörung zur neuen Förderrichtlinie gebeten, der demographischen Entwicklung und der damit einhergehenden Landesentwicklungspolitik innerhalb der Zuwendungsvoraussetzungen für das Gesamtfördervolumen ein größeres Gewicht zu geben.

### **3 Voraussetzungen und Grundlagen der Förderung**

Nach der Richtlinie sollten die Fördermaßnahmen auf der Grundlage einer Dorferneuerungs- oder Dorfentwicklungsplanung durchgeführt werden. Darüber hinaus mussten die Orte in das Dorferneuerungsprogramm des Landes aufgenommen sein. Sie durften eine Einwohnerzahl von 2.500 nicht überschreiten.

Die ÄLFF haben z. B. in den folgenden Fällen Fördergegenstände und Projekte ohne ausreichende Beachtung der Dorferneuerungsplanungen und der weiteren Voraussetzungen gefördert:

- Das ALFF Altmark gewährte einem Zuwendungsempfänger für die Einzäunung des Grundstückes mit einem 1,83 m hohen Industriezaun aus Metall eine Zuwendung in Höhe von 3.480 €, obwohl der Dorferneuerungsplan Staketenzäune aus Holz als dorftypisch vorgesehen hatte.
- In vier Fällen bewilligten die ÄLFF Projekte mit einem Fördermittelvolumen von insgesamt 56.830 €, die außerhalb einer bebauten Dorfsiedlung lagen, von keiner Dorfplanung erfasst waren und somit nicht zur Erneuerung eines Dorfes und zum Erhalt des dörflichen Charakters beitragen konnten.
- In einem Fall gewährte das ALFF Süd u. a. für die Erneuerung einer dorfprägenden roten Dacheindeckung eine Zuwendung in Höhe von 20.000 €, obwohl der Zuwendungsempfänger die geförderten Dachflächen im Rahmen des Projektes und weiterer Fördermittel mit einer vollflächigen Photovoltaikanlage ausgestattet hatte.
- Das ALFF Altmark gewährte insgesamt 40.000 € für zwei Projekte in einer Stadt mit über 20.000 Einwohnern, die das Land wegen fehlender Voraussetzungen nicht in das Dorferneuerungsprogramm aufgenommen hatte.

Das Land hätte die o. g. Projekte im Rahmen der Dorferneuerung nach den Bestimmungen der Förderrichtlinie und der GAK so nicht fördern dürfen.

#### **4 Abgrenzung der Fördermaßnahmen von anderen Programmen**

Der Bund hat im GAK-Rahmenplan festgelegt, dass Maßnahmen der Dorferneuerung, die der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von bestimmten landwirtschaftlichen Produkten dienen, ausschließlich nach dem Agrarinvestitionsförderprogramm gefördert werden.

Die ÄLFF haben entgegen dieser Regelung in fünf Fällen die Sanierung von Produktionsgebäuden (z. B. Getreidelager) aus Mitteln der Dorferneuerung mit insgesamt 57.020 € gefördert, die aber dem Agrarinvestitionsförderprogramm zuzuordnen gewesen wären.

#### **5 Landesinteresse und Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger**

Nach den einschlägigen Vorschriften dürfen Ausgaben für Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land u. a. an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Landesinteresse hat (§ 23 LHO).

Die ÄLFF haben auch gehobene Ausstattungsansprüche des Zuwendungsempfängers, die nur in dessen Eigeninteresse lagen, gefördert.

- So hat z. B. ein Zuwendungsempfänger für sein als Pferdepension genutztes Einzelgehöft im Außenbereich – fernab einer dörflichen Siedlung – zur Erneuerung der Stall- und Boxen-Außentüren (Spezialanfertigung) zum Gesamtpreis von rund 39.000 € eine Zuwendung in Höhe von 13.450 € erhalten.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt für die Mittelausreichung in der Förderperiode 2007 - 2013 Folgendes empfohlen:

- Es sollte von der bisher praktizierten „Breitenförderung“ auf eine „Schwerpunktförderung“ der „Zentralen Orte“ und ihrer Gemeinden wechseln, damit diese als Versorgungskerne über den eigentlichen örtlichen Bedarf hinaus soziale, wissenschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Aufgaben für die Bevölkerung ihres Verflechtungsraumes übernehmen und nachhaltig gewährleisten können.
- An die Förderung von Maßnahmen privater Zuwendungsempfänger sind höhere Anforderungen zu stellen, damit diese Maßnahmen auch dem gemeinschaftlichen Interesse des Ortes dienen und die Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes

stärken. Vorzuziehen sind nach den einschlägigen Vorschriften hierbei insbesondere Maßnahmen, die dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten, damit der ländliche Raum Sachsen-Anhalts für ein Leben und Arbeiten attraktiv bleibt.

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sollte dafür Sorge tragen, dass die Förderung künftig stärker an Schwerpunkten orientiert wird. Die ÄLFF müssen hierbei auch die Fördervoraussetzungen sowohl im Bewilligungsverfahren als auch im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung verstärkt kontrollieren.**

Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme vom 24. Juni 2009 u. a. auf Folgendes hin:

*„Die Förderung der Dorferneuerung orientierte sich an den Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Diese Grundsätze geben nicht vor, Fördermaßnahmen außerhalb von zentralen Orten nachrangig zu berücksichtigen. Das Gesetz über den Landesentwicklungsplan wurde beachtet ...“*

**Der Landesrechnungshof hebt hervor, dass das Gesetz über den Landesentwicklungsplan für den ländlichen Raum insbesondere eine Stärkung der zentralen Orte vorsieht.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelpan	11	– Ministerium der Justiz
Kapitel	1104	– Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften
	1120	– Budgetierte Einrichtungen
Titel	422 01	– Bezüge der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter
	428 01	– Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
Haushaltsvolumen		– 99,44 Mio. € <sup>23</sup>

## **14 Optimierungspotenzial bei der analytischen Personalbedarfsermittlung in den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften (PEBB§Y)**

---

**Mit PEBB§Y haben die Justizverwaltungen der Länder ein bundesweit anwendbares System zur analytischen Personalbedarfsermittlung entwickelt.**

**In Bereichen mit erheblichen Unterschieden in den Deckungsgraden sollte eine nähere Betrachtung der Basiszahlen erfolgen.**

**Das für Sachsen-Anhalt ermittelte Untersuchungspotenzial von 316 Stellen sollte für das Ministerium der Justiz Anlass für vertiefte Analysen sein.**

### **1 Ausgangslage**

Den Justizverwaltungen der Länder steht für die Personalbedarfsermittlung bei den ordentlichen Gerichten, Staatsanwaltschaften und Fachgerichten ein bundesweit einheitliches System (PEBB§Y) zur Verfügung. Hierdurch wurde das seit den Siebzigerjahren genutzte Pensensystem abgelöst und die Basis für eine objektivere Berechnung des Personalbedarfs geschaffen.

Mit PEBB§Y werden u. a. folgende Ziele verfolgt:

- Durchführung einer transparenten und damit für alle Beteiligten nachvollziehbaren Personalbedarfsermittlung auf einer analytisch gesicherten Basis,

---

<sup>23</sup> ohne Kapitel 1120

- Schaffung einer Orientierungs- und Entscheidungshilfe für den Haushaltsgesetzgeber bezüglich angemessener Personalausstattung,
- Verteilung des „genehmigten“ Personals in der Justiz nach objektiven Kriterien.

Mit PEBB§Y wurde die Möglichkeit geschaffen, den Personalbedarf mit einem modernen System auf mathematisch-analytischer Basis zu ermitteln. Grundlage für PEBB§Y sind Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aus den Jahren 2002 und 2005 für die ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften (PEBB§Y I und II) und für die Fachgerichte (PEBB§Y-Fach). PEBB§Y wurde in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt. In Sachsen-Anhalt wird die PEBB§Y-Geschäftsgliederung seit 2005 in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und in den Staatsanwaltschaften angewendet. Die ersten Berechnungen erfolgten 2005 auf der Grundlage der Geschäftszahlen aus 2004.

## **2 Prüfungsdurchführung**

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat im Jahr 2005 eine gemeinsame länderübergreifende PEBB§Y-Prüfung initiiert. Mit einem länderübergreifenden PEBB§Y-Soll-Ist-Vergleich sollten weitere Erkenntnisse zur Bewertung des Personalbemessungssystems gewonnen werden. Unter der Federführung des Rechnungshofes Baden-Württemberg nahmen neben dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt weitere fünf Rechnungshöfe an der Prüfung teil. Die Prüfung wurde in den Jahren 2007 und 2008 durchgeführt.

Das Personalvolumen in den Justizverwaltungen der einbezogenen Länder lag bei 32.000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), davon 2.312 VZÄ in Sachsen-Anhalt. Die Prüfung erstreckte sich auf die Richter, Staats-/Amtsanwälte, Rechtspfleger und den Mittleren Dienst/Schreibdienst der ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften. Der Bericht der Arbeitsgruppe der Rechnungshöfe wurde den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder im Dezember 2008 zur Verfügung gestellt.

## **3 Erhebungsgrundlagen und methodische Vorgehensweise**

Die festgelegten PEBB§Y-Geschäfte (z. B. die in Tabelle 2 aufgeführten) und die Festlegungen zur Berechnung des Personalbedarfs (Systemliste u. a. mit der Gliederung der Geschäfte, Basiszahlen für die Personalsollermittlung) bildeten die



Grundlage für die Prüfung. Dieser Katalog wurde um länderspezifische Geschäfte ergänzt. Der Personalbedarf ist auf Grundlage der vorhandenen PEBB§Y-Berechnungen erhoben worden. Dem Personaleinsatz lagen die Personalübersichten der Justiz des Jahres 2006 zugrunde. Die Arbeitsgruppe der Rechnungshöfe hat die Systemliste und die Personalübersichten zu einem einheitlichen Aufgabenkatalog zusammengeführt.

Die Berechnung der Kennzahlen erfolgte nach einheitlicher Methodik.

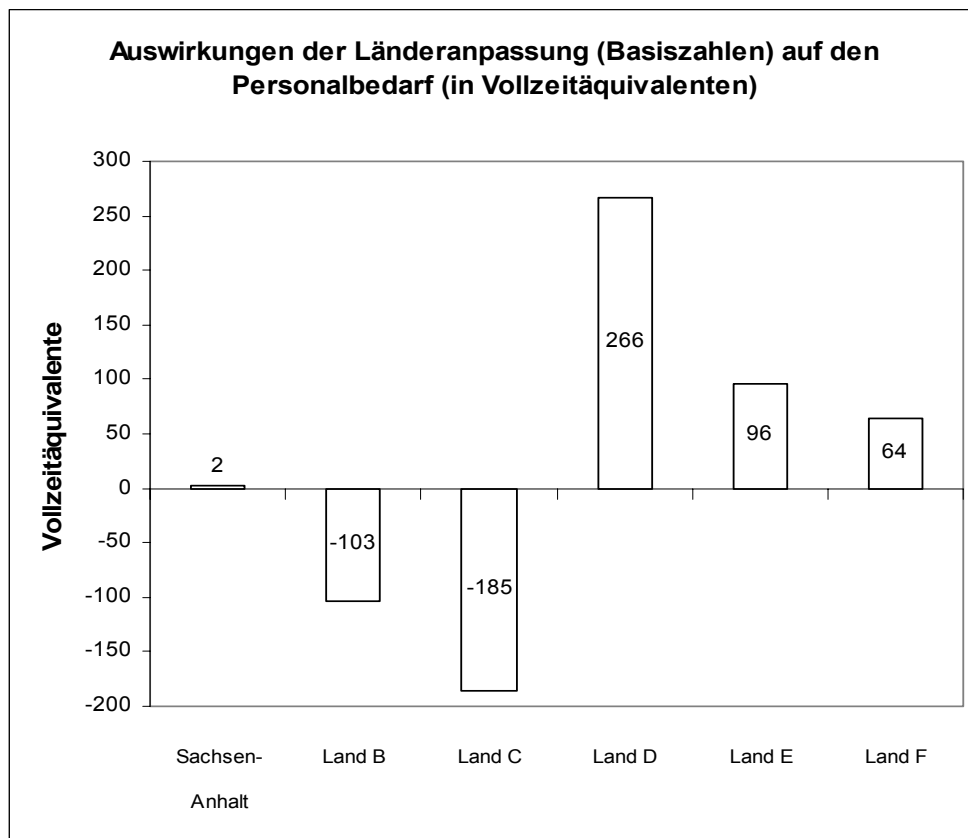
Die erfassten Daten aus der Personalbedarfsberechnung und den Personalübersichten sowie die entwickelten Aufgabenkataloge hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt mit dem Ministerium der Justiz abgestimmt.

## **4        Feststellungen**

### **4.1        Gesamtsystem PEBB§Y**

Die bundesweiten Festlegungen zu PEBB§Y lassen es zu, dass auch länderspezifische Besonderheiten in der Personalbedarfsberechnung berücksichtigt werden. Danach können die Länder von Basiszahlen abweichen oder die PEBB§Y-Geschäfte nur zu einem Teil für die Personalbedarfsberechnung nutzen. Darüber hinaus werden länderspezifische PEBB§Y-Geschäfte bei der Personalbedarfsberechnung verwendet.

Eine modellhafte Vergleichsberechnung der Arbeitsgruppe der Rechnungshöfe zum Personalbedarf zeigt, wie sich die angepassten Basiszahlen in den betrachteten Ländern auswirkten.



Im Ergebnis bewegt sich Sachsen-Anhalt mit seinen landesspezifischen Berechnungen insgesamt sehr geringfügig über den Personalbedarfszahlen, wie sie unter Verwendung der Bundesvorgaben entstehen. Für die anderen Länder sind im Vergleich zu den Bundesvorgaben tendenziell höhere bzw. niedrigere Personalbedarfszahlen festzustellen.

Die Rechnungshöfe empfehlen, PEBB§Y transparenter zu machen. Dazu sind die landesspezifischen Geschäfte zu analysieren und – soweit möglich – verbindlich in die bundesweit gültige Systemliste zu integrieren. Länderspezifische Sondergeschäfte (z. B. Rehabilitationsverfahren) sind nur in Ausnahmefällen und möglichst nur temporär zu verwenden. Zur Bewertung von Ländervergleichen sollten die länderspezifischen PEBB§Y-Geschäfte, die tatsächlich verwendeten PEBB§Y-Geschäfte der Systemliste und die Auswirkungen der Anpassung von Basiszahlen in den Ländern bekannt sein.

Für 38 v. H. der PEBB§Y-Geschäfte werden keine analytisch ermittelten Basiszahlen, sondern der tatsächliche Personaleinsatz für die Personalbedarfsberechnung herangezogen. Dies entsprach 9 v. H. (3.214 VZÄ) des berechneten Personalbedarfs der geprüften Länder. Der hierbei auf Sachsen-Anhalt entfallende Anteil beläuft sich auf 210 VZÄ.

Der Anteil des nicht mit Basiszahlen ermittelten Personalbedarfs sollte überprüft und reduziert werden, soweit analytische Personalbedarfsermittlungen für diese Bereiche wirtschaftlich sind.

#### **4.2 Ländervergleiche**

Zwischen den Justizverwaltungen der Länder finden bisher nur Vergleiche durch Austausch der länderintern ermittelten Quoten Personaleinsatz/Personalbedarf (PEBB§Y-Deckungsgrade) über die Bundespensenkommission statt. Diese länderspezifischen Deckungsgrade ermöglichen keinen sinnvollen Ländervergleich, da sie nicht einheitlich berechnet wurden. Obwohl PEBB§Y mit hohem Zeit- und Kostenaufwand angewendet und weiterentwickelt wird, werden bisher keine weiteren Vergleichszahlen durch die Länder ermittelt und ausgetauscht.

Durch den bundesweiten Ansatz kann PEBB§Y auch für gezielte Ländervergleiche auf der Grundlage einheitlicher Maßstäbe herangezogen werden. Die Rechnungshöfe haben eine neue länderübergreifende Vergleichssystematik entwickelt und eine Vergleichsberechnung zu den PEBB§Y-Deckungsgraden durchgeführt. Dabei sind die bundesweit vorgegebenen Basiszahlen und alle in den Ländern verwendeten PEBB§Y-Geschäfte zugrunde gelegt. Das Ergebnis ist in folgender Tabelle dargestellt.

PEBB§Y-Deckungsgrade der Dienststellen (in v. H.)

Dienststelle	Sachsen-Anhalt	Land B	Land C	Land D	Land E	Land F	Bandbreite (in Prozentpunkte)
Amtsgerichte	101	99	93	91	102	101	11
Landgerichte	96	99	94	100	94	109	15
Oberlandesgerichte	85	86	93	78	99	90	21
Staatsanwaltschaften	106	81	89	75	100	103	31
Generalstaatsanwaltschaften	106	59	68	87	98	103	47
Gesamt	101	93	92	87	100	102	15

Der Ländervergleich ergibt bei den Deckungsgraden von Dienststellen Unterschiede von bis zu 47 Prozentpunkten. Auch die im Bericht der Rechnungshöfe darüber hinaus dargestellten Deckungsgrade für Laufbahn- und Produktgruppen weisen zum Teil sehr große Bandbreiten auf. Diese Kennzahlen liefern konkrete Ansatzpunkte dafür, welche Bereiche näher zu betrachten sind. Als Beispiel werden nachfolgend die Ergebnisse der Laufbahngruppe des Mittleren Dienstes/Schreibdienstes für aus-

gewählte Produktbereiche bei den Amtsgerichten dargestellt. In Sachsen-Anhalt werden für diese Aufgaben 749 VZÄ eingesetzt. Dies entspricht 58 v. H. des bei den Amtsgerichten eingesetzten Personals. Die dargestellten PEBB§Y-Deckungsgrade wurden auf Basis der Bundesvorgaben berechnet.

PEBB§Y-Deckungsgrade ausgewählter Produktgruppen des Mittleren Dienstes/Schreibdienstes (in v. H.)

<b>Produktgruppe</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>Land B</b>	<b>Land C</b>	<b>Land D</b>	<b>Land E</b>	<b>Land F</b>	<b>Bandbreite (in Prozentpunkte)</b>
Zivilsachen ohne Familiensachen	123	103	109	115	131	117	28
Familiensachen	127	103	94	82	112	106	45
Mahn- und Vollstreckungssachen	157	77	93	101	125	106	80
Freiwillige Gerichtsbarkeit ohne Familiensachen	113	141	98	87	135	133	54
Straf- und Bußgeldsachen	125	106	100	97	118	86	39

Die Bandbreite der Deckungsgrade bei den herangezogenen personalintensiven Produktgruppen liegt zwischen 28 und 80 Prozentpunkten. Die hohe Bandbreite der ermittelten Deckungsgrade ergeben Anhaltspunkte für vertiefende Analysen.

In anderen Bereichen (Richter, Rechtspfleger) sind andere Deckungsgrade, aber ebenfalls hohe Bandbreiten vorhanden.

Die Rechnungshöfe haben auf Grundlage der bundesweiten Vorgaben einen Kennzahlenvergleich durchgeführt. Als Basis für den Ländervergleich dient der jeweils niedrigste PEBB§Y-Deckungsgrad für die Dienststellen. Hierbei wurde die Qualität der Aufgabenerledigung nicht berücksichtigt. Der Vergleich gibt Hinweise auf mögliches Optimierungspotenzial, das jedoch erst nach Detailanalysen konkretisiert werden sollte.

Rechnerische Untersuchungspotenziale (in Vollzeitäquivalente)

	<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>Land B</b>	<b>Land C</b>	<b>Land D</b>	<b>Land E</b>	<b>Land F</b>	<b>Gesamt</b>
Amtsgerichte	-129	-247	-99	0	-430	-149	-1.054
Landgerichte	-6	-63	0	-38	-1	-50	-158
Oberlandesgerichte	-9	-41	-145	0	-95	-16	-306
Staatsanwaltschaften	-158	-92	-262	0	-356	-143	-1.011
Generalstaatsanwaltschaften	-14	0	-10	-24	-33	-14	-95
Gesamt	-316	-443	-516	-62	-915	-372	-2.624
Anteil am Gesamtpersonal	14 v. H.	7 v. H.	5 v. H.	1 v. H.	13 v. H.	14 v. H.	8 v. H.

Die Berechnung ergab für die beteiligten Länder ein Untersuchungspotenzial von 2.624 VZÄ. Der Anteil von Sachsen-Anhalt beträgt 316 VZÄ. Davon entfallen 129 VZÄ auf die Amtsgerichte; dies entspricht 10 v. H. des dort eingesetzten Personals.

Dieses Ergebnis macht deutlich, dass sich durch länderübergreifende Vergleiche Untersuchungspotenziale erkennen lassen. Diese Potenziale sind vertiefenden Detailanalysen zu unterziehen. Erst dann kann mögliches Einsparpotenzial und gegebenenfalls punktueller Bedarf genauer beziffert werden. Dabei sind die organisatorischen und spezifischen Besonderheiten der Länder mit zu bewerten. Mit diesen Vergleichen lassen sich auch bundesweit festgelegte durchschnittliche Bearbeitungszeiten und sonstige Kennzahlen überprüfen.

Künftig sollten verstärkt regelmäßige länderübergreifende Vergleiche und Benchmarkingprozesse durchgeführt werden. Dafür sollten die bundesweiten Vorgaben zu PEBB§Y verwendet werden. Einheitliche Kennzahlen mit Leistungsbezug (z. B. Verfahrensdauer, Rückstände) sind in die Bewertung mit einzubeziehen.

Darüber hinaus sollten länderübergreifende Benchmarkingprozesse mit dem Ziel durchgeführt werden, durch optimierte Aufbau- und Ablauforganisation und einen verbesserten IT-Einsatz den Personalbedarf zu reduzieren.

Die im Bericht der Arbeitsgruppe enthaltenen umfangreichen Kennzahlen liefern den Justizverwaltungen konkrete Anhaltspunkte dafür, welche Bereiche sie bevorzugt in länderübergreifende Betrachtungen einbeziehen könnten.

## **5        Stellungnahme des Ministeriums der Justiz**

Den Ergebnisbericht der Arbeitsgruppe hat der Landesrechnungshof dem Ministerium der Justiz im Januar 2009 zugeleitet. Am 10. März 2009 fand dazu ein Erörterungsgespräch statt.

In einem Schreiben hat das Ministerium der Justiz Bedenken bezüglich der Verwendung von PEBB§Y für länderübergreifende Benchmarkingprozesse geäußert. Es

*„... halte es für wenig sachgerecht, wenn nicht geradezu für systemwidrig, aus der Existenz von Unterschieden in der landesspezifischen Bedarfsermittlung oder im PEBB§Y-Deckungsgrad auf Einsparpotenziale oder die Qualität von Basisparametern zurückzuschließen. Unbestritten sei, dass Unterschiede Erklärungs-, Analyse- und möglicherweise auch organisatorischen Optimierungsbedarf nach sich ziehen. PEBB§Y mache dabei jedoch Unterschiede nur gesichert quantifizierbar und (erst-mals) objektiv erkennbar, weitergehende Untersuchungs- und Optimierungsansätze könne das System darüber hinaus jedoch nicht bieten.“*

Genau eine solche auch vom Ministerium der Justiz für sinnvoll erachtete vertiefte Analyse und Optimierung regt der Landesrechnungshof im Bereich des aufgezeigten Untersuchungspotenzials an.

In seiner Stellungnahme bestätigt das Ministerium der Justiz die vom Landesrechnungshof festgestellten Sachverhalte und äußert die Erwartung, dass die Bewertungen Gegenstand des weiteren Verfahrens sein werden.

## **6        Fazit**

**Mit PEBB§Y haben die Justizverwaltungen der Länder ein bundesweit anwendbares System zur analytischen Personalbedarfsermittlung entwickelt. Das für Sachsen-Anhalt ermittelte Untersuchungspotenzial von 316 Stellen sollte Anlass für vertiefte Analysen und Optimierungen in den aufgezeigten Bereichen sein.**

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Einzelplan	06	– Kultusministerium
Kapitel	1301	– Steuern
Kapitel	0604	– Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Kapitel	0616	– Hochschule Anhalt (FH)
Haushaltsjahre		
2005 - 2007		

## **15      Mängel bei der Beachtung von Verfahrensrichtlinien durch Hochschulen im Bereich der Zusammenarbeit mit An-Instituten**

---

**Die geprüften Hochschulen haben die von ihnen abgeschlossenen Kooperationsverträge mit den An-Instituten in einigen wesentlichen Punkten nicht oder nur zum Teil umgesetzt.**

**Dadurch sind zum einen per Saldo Zahlungsverpflichtungen gegenüber den An-Instituten entstanden. Zum anderen ist nicht geprüft worden, ob die Hochschulen durch die Zusammenarbeit mit den An-Instituten einen körperschaft- bzw. umsatzsteuerpflichtigen Betrieb gewerblicher Art begründet haben.**

**Die unzureichende Umsetzung der Kooperationsverträge zwischen Hochschulen und An-Instituten birgt aus Sicht des Landesrechnungshofes erhebliche haushalterische Risiken für die Hochschulen, da sich zum einen Zahlungsverpflichtungen der Hochschulen gegenüber den An-Instituten über Jahre ansammeln können und zum anderen Steuernachforderungen nicht auszuschließen sind.**

Die Hochschulen in Sachsen-Anhalt arbeiten im Rahmen ihrer Forschungstätigkeit häufig mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen zusammen. Durch diese Kooperationen sollen eine praxisorientierte Forschungsarbeit sichergestellt, Synergieeffekte genutzt und eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft umgesetzt werden. Im Rahmen dieser Kooperation kann eine Hochschule einer wissenschaftlichen Einrichtung außerhalb der Hochschule im Bereich von Forschung und Entwicklung die Befugnis verleihen, die Bezeichnung eines Instituts an der Hochschule (An-

Institut) zu führen. Die wissenschaftliche Einrichtung ist u. a. verpflichtet, den wissenschaftlichen Nachwuchs der Hochschule zu fördern. Das Nähere wird zwischen Hochschule und Einrichtung durch einen Kooperationsvertrag geregelt<sup>24</sup>.

Das Kultusministerium hat zur Konkretisierung dieses Verfahrens eine Richtlinie für die Ausgestaltung von Kooperationsverträgen zwischen Hochschulen und An-Instituten in Sachsen-Anhalt erlassen. Die Richtlinie trat bereits 1994 in Kraft und wurde in 2004 zuletzt geändert<sup>25</sup>. In der Anlage zur Verfahrensrichtlinie hat das Kultusministerium in einem Muster-Kooperations-Vertrag konkrete Möglichkeiten zur vertraglichen Gestaltung der Kooperationen vorgesehen. Hierin sind sowohl Regelungen zur personellen Zusammenarbeit und der Übertragung von Schutzrechten als auch zur gegenseitigen Nutzung von Räumen, Geräten, Einrichtungen und Infrastruktur, zur Dokumentation und Abrechnung der Leistungen sowie zur wissenschaftlichen Leitung eines An-Institutes enthalten. Die gegenseitig erbrachten Leistungen sollen zwischen den Beteiligten unter Anwendung der günstigsten rechtlich zulässigen Regelung abgerechnet werden. Grundsätzlich ist eine Gleichwertigkeit der gegenseitigen Leistungen anzustreben. Ist ein Ausgleich durch eine Verrechnung der Leistungen jedoch nicht möglich, sieht der Muster-Kooperations-Vertrag den finanziellen Ausgleich jeweils bis zum 31. März des Folgejahres vor<sup>26</sup>.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2008 die Beachtung steuerlicher Vorschriften und Regelungen durch die Hochschulen im Rahmen einer Orientierungsprüfung bei der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, der Hochschule Anhalt (FH), dem Kultusministerium und der Finanzverwaltung für den Zeitraum von 2005 bis 2007 anhand von Stichproben geprüft. Ziel des Prüfungsverfahrens war es, festzustellen, ob in den Hochschulen interne Strukturen und Abläufe vorhanden sind, die eine zutreffende steuerliche Beurteilung der Tätigkeiten der Einrichtungen gewährleisten. Notwendig dafür ist eine vollständige Erfassung und Aufbereitung der für eine steuerliche Beurteilung erforderlichen Angaben und Daten über die durchgeführten Tätigkeiten aller Bereiche und Tätigkeitsfelder.

Einen weiteren Schwerpunkt der Prüfung bildete die Zusammenarbeit der Hochschulen mit den An-Instituten. Dabei wurde Folgendes festgestellt:

---

<sup>24</sup> § 102 Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG-LSA) vom 5. Mai 2004 (GVBl. LSA S. 256)

<sup>25</sup> Runderlass des Kultusministeriums vom 4. August 2004 (MBI. LSA S. 528)

<sup>26</sup> siehe § 6 Abs. 1 Muster-Kooperations-Vertrag



## **1 Nur teilweise Umsetzung der Kooperationsverträge mit den An-Instituten**

Die Hochschulen haben den Muster-Kooperationsvertrag regelmäßig als Grundlage für die Verträge mit den An-Instituten genommen und die Regelungen wortgleich übernommen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes haben die geprüften Hochschulen die Verträge in wesentlichen Punkten jedoch nicht oder nur zum Teil umgesetzt. Auch eine diesbezügliche Überprüfung durch das Kultusministerium war nicht erkennbar.

In der Hochschule Anhalt (FH) sind für die im Rahmen der Forschungsk Kooperation zwischen den Vertragspartnern erbrachten Leistungen keine Aufzeichnungen geführt worden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof konnte somit weder eine Aussage über die konkreten Tätigkeiten der Zusammenarbeit noch über den Umfang des Leistungsaustausches zwischen Hochschule und An-Institut getroffen werden. Die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg hat Leistungsabrechnungen über die Zusammenarbeit mit den An-Instituten erstellt. Der im Ergebnis der Leistungsabrechnung vorgesehene finanzielle Ausgleich der nicht durch Verrechnung kompensierten Leistungen zum 31. März des Folgejahres ist jedoch auch hier nicht umgesetzt worden.

Die Überprüfung der vorhandenen Leistungsbilanzen der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg durch den Landesrechnungshof hat gezeigt, dass sich eine Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung zwischen den Kooperationspartnern in der Praxis nur schwer umsetzen lässt. Hierbei hat der Landesrechnungshof die von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg angesetzten Wertansätze zugrunde gelegt. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes beträgt die Differenz der Leistungsanteile zwischen den Hochschulen und den jeweiligen An-Instituten zum Teil mehr als 10.000 € im Jahr, wobei sich derartige an sich ausgleichende Differenzbeträge sowohl zugunsten der Hochschulen als auch zu deren Lasten ergeben haben. Der fehlende finanzielle Ausgleich der nicht durch Verrechnung kompensierbaren Leistungen birgt nach Auffassung des Landesrechnungshofes erhebliche haushalterische Risiken, weil hier Zahlungsverpflichtungen, die sich gegebenenfalls auch über Jahre hinweg ansammeln, in erheblicher Höhe entstehen können. So betragen im Ergebnis der vom Landesrechnungshof eingesehen Leistungsbilanzen die Zahlungsverpflichtungen einer Hochschule an ihre Kooperationspartner allein für das Jahr 2006 im Saldo rund 56.000 €.

Da bei der Hochschule Anhalt (FH) nicht einmal die nach der Verfahrensrichtlinie des Kultusministeriums in Verbindung mit den abgeschlossenen Kooperationsverträgen vorgesehene Leistungsdokumentation erstellt worden war, kann für diese Einrichtung nicht beurteilt werden, in welchem Umfang auszugleichende Zahlungsverpflichtungen bestehen.

*Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme vom 31. August 2009 ausgeführt, dass in der Regel von einem ausgeglichenen Verhältnis der zwischen Hochschulen und An-Instituten erbrachten Leistungen ausgegangen werden könne, sofern nicht besondere Umstände vorliegen würden. Offene Zahlungsverpflichtungen der Hochschulen gegenüber den An-Instituten bestünden zudem nicht.*

*Mit Schreiben vom 20. August 2009 an den Landesrechnungshof hält die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg eine zeitnahe und qualifizierte Abrechnung der Leistungen zwischen den An-Instituten und der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg für erforderlich und hat die Konkretisierung der bisherigen Abrechnungsmodalitäten angekündigt.*

*Nach Auffassung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg relativiert sich das haushalterische Risiko für mögliche Zahlungsverpflichtungen gegenüber den An-Instituten mit Blick auf die Zahl der An-Institute und bei Beachtung des ideellen Gegenwertes, den die Zusammenarbeit mit den An-Instituten für die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg bringt.*

*Die Hochschule Anhalt (FH) hat dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 24. August 2009 mitgeteilt, dass die entsprechenden Fachbereiche zwischenzeitlich intern aufgefordert worden sind, die fehlenden Leistungsbilanzen für 2008 zu erstellen. Zudem sollen die Berichterstattungen der An-Institute in die langfristige Planung der Senatssitzungen aufgenommen werden. Minutiöse Arbeitszeitaufschreibungen und die Erstellung von detaillierten Geräteprotokollen zur Erstellung der Leistungsbilanzen seien mit zu hohem bürokratischen Aufwand verbunden. Zudem hätten einige An-Institute an der Hochschule Anhalt in den letzten 2 Jahren kein einziges Forschungsprojekt bearbeitet.*

Aufgrund der Auswertung der durch die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg erstellten Leistungsbilanzen ist der Landesrechnungshof entgegen der Auffassung des Kultusministeriums zu der Erkenntnis gelangt, dass sich ein ausgeglichenes Verhältnis der ausgetauschten Leistungen zumindest zwischen der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg und ihren An-Instituten nur schwer erzielen lässt. Dort

ergaben sich bei 13 An-Instituten (von insgesamt 18 An-Instituten) für das Jahr 2006 nicht vollständig ausgeglichene Leistungsbilanzen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich auszugleichende Beträge sowohl zulasten als auch zugunsten der Hochschulen ergeben können, was 2006 auch der Fall war. Lediglich der Gesamtsaldo war für 2006 negativ zulasten der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Für den Fall des Verzichts der Hochschulen auf zu ihren Gunsten auszugleichende Beträge ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes § 34 Abs. 1 LHO – Grundsatz der Vollständigkeit und Rechtzeitigkeit der Einnahmeerhebung – verletzt.

Der Landesrechnungshof bewertet positiv, dass die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, zur Sicherstellung zeitnaher und qualifizierter Leistungsabrechnung mit den An-Instituten, ihre bisherigen Abrechnungsmodalitäten konkretisieren will. Dadurch wird eine frühzeitige Beurteilung der Leistungsbeziehungen im Hinblick auf bestehende Zahlungsverpflichtungen oder Forderungen möglich. Dies wirkt insbes. der Kumulierung von möglichen Zahlungsverpflichtungen über mehrere Abrechnungszeiträume entgegen.

Der Landesrechnungshof anerkennt, dass die Hochschule Anhalt (FH) die Leistungsbilanzen für 2008 aufstellen und in die Berichterstattung gegenüber dem Senat einbeziehen will. Hinsichtlich der Bewertung der ausgetauschten Leistungen sind Bewertungsmaßstäbe zu finden, die sich an den tatsächlichen Verhältnisse orientieren müssen. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, wie die Hochschule Anhalt zu der Schlussfolgerung gelangen kann, dass ein haushalterische Risiko nicht besteht, da dies nur anhand der Leistungsbilanzen – die aber nicht erstellt worden sind – beurteilt werden kann.

**Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die vorgesehene Leistungsdocumentation künftig fortlaufend erstellt wird und der finanzielle Ausgleich der Leistungen entsprechend der Vorgaben der Verträge erfolgen muss. Ansonsten ist eine Beurteilung über das Bestehen von Zahlungsverpflichtungen oder Forderungen der Hochschulen nicht möglich bzw. können offene Zahlungsverpflichtungen zulasten der Hochschulen kumulieren.**

## **2        Fehlende steuerliche Beurteilung des Leistungstransfers zwischen Hochschulen und An-Instituten**

Ebenfalls ist eine Würdigung des Leistungstransfers zwischen den Hochschulen und den An-Instituten im Hinblick auf steuerrechtliche Aspekte bislang nicht vorgenommen worden. So hat das Kultusministerium keine steuerlichen Gesichtspunkte bei der Zusammenarbeit der Hochschulen mit außeruniversitären Einrichtungen in seiner Verfahrensrichtlinie berücksichtigt. Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat zudem gezeigt, dass auch die Hochschulen keine steuerliche Beurteilung der Kooperationen vorgenommen haben. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dies dringend geboten. Der gegenseitige Transfer der Leistungen ist wirtschaftlich als Tausch zu beurteilen. Im Hinblick auf eine steuerliche Würdigung der angestrebten Leistungsverrechnung hat dies zur Folge, dass für eine erbrachte Leistung grundsätzlich der Wert der vom Leistungsempfänger erhaltenen Gegenleistung maßgeblich ist. Werden im Rahmen der Zusammenarbeit dabei wirtschaftliche Tätigkeiten ausgeübt und die Betragsgrenze von 30.678 € überschritten, ist darin ein wichtiger Anhaltspunkt dafür zu sehen, dass die Tätigkeit von einigem wirtschaftlichen Gewicht und somit gegebenenfalls als Betrieb gewerblicher Art zu beurteilen ist. Im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art haben die Hochschulen steuerliche Aspekte insbesondere im Hinblick auf die Umsatzsteuer und die Körperschaftsteuer zu beachten.

Allein im Jahr 2006 betrugen die von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg erbrachten Leistungen an die An-Institute unter Zugrundelegung der von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg gewählten Wertansätze insgesamt rund 221.000 €. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind diese Leistungen im Rahmen eines einheitlichen Betriebes gewerblicher Art erbracht worden. Im Zusammenhang damit stehende Prüfungen hinsichtlich der Umsatz- bzw. Körperschaftsteuerpflicht sind durch die Hochschulen nicht erfolgt. Das hätte nach Ansicht des Landesrechnungshofs angesichts der o. a. Größenordnungen und der maßgeblichen Umsatzgrenze von 30.678 € zwingend erfolgen müssen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Umsätze im Rahmen eines Betriebs gewerblicher Art einer Körperschaft des öffentlichen Rechts grundsätzlich dem Regelsteuersatz der Umsatzsteuer von derzeit 19 v. H. unterliegen, was angesichts der v. g. Umsatzhöhe zusätzliche erhebliche steuerliche Auswirkungen haben könnte.

Der nationale Gesetzgeber hat die Steuerbefreiungsvorschrift für Umsätze der staatlichen Hochschulen aus Forschungstätigkeiten (§ 4 Nr. 21 a UStG a. F.) ab dem Jahr 2004 ersatzlos gestrichen. Die bis dahin in Deutschland geltende Umsatzsteu-

erbefreiung für die Auftragsforschung staatlicher Hochschulen war, nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 2002, nicht mit dem EG-Recht vereinbar. Aus diesem Grund sind die staatlichen Hochschulen ab dem Jahr 2004 gehalten, auch für ihre Umsätze aus der Auftragsforschung die umsatzsteuerlichen Regelungen zu beachten.

*Das Kultusministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts für ihre Steuerfrage selbst zuständig seien und Steuerschuldner gegenüber der Finanzverwaltung sind. Das Kultusministerium als Aufsichtsbehörde werde daher nur tätig, wenn rechtswidrige Tatbestände bekannt werden. Dies sei bislang nicht der Fall gewesen. Zudem habe das Kultusministerium im Rahmen seiner Möglichkeiten die Hochschulen auf steuerliche Probleme hingewiesen und den Hochschulen einen Leitfaden der OFD Münster zu den „Grundsätzen der Besteuerung einer Hochschule“ aus dem Jahre 2004 übersandt. Ein Risiko von Steuernachforderungen gegenüber den Hochschulen aus den Kooperationsverträgen sei nicht erkennbar.*

*Hinsichtlich der Leistungstransfers mit den An-Instituten geht die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in ihrer Stellungnahme vom 20. August 2009 davon aus, dass keine Betriebe gewerblicher Art vorliegen würden. In diesem Zusammenhang hat die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg jedoch angekündigt, den Hinweisen des Landesrechnungshofes nach einer ggf. abweichenden steuerlichen Würdigung kurzfristig in Zusammenarbeit mit einem Steuerbüro nachzugehen. Mit ihrer Stellungnahme vom 24. August 2009 geht die Hochschule Anhalt (FH) davon aus, dass ein Besteuerungsrisiko lediglich bei den An-Instituten bestünde, da nur diese Umsatzsteuern abführen müssten.*

Hinsichtlich der Beurteilung der Leistungstransfers zwischen der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg bzw. Hochschule Anhalt (FH) und den An-Instituten, hält der Landesrechnungshof an seiner Auffassung fest, dass diese Tätigkeiten dem Grunde nach als Betriebe gewerblicher Art zu beurteilen sind.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass insbesondere vor dem Hintergrund der Änderung steuerlicher Grundsätze im Zusammenhang mit der Auftragsforschung von Hochschulen zumindest ein deutlicher Hinweis durch das Kultusministerium zu gegebenenfalls auftretenden steuerlichen Auswirkungen der Zusam-

menarbeit von Hochschulen und An-Instituten im Rahmen der Änderung der Verfahrensrichtlinie im Jahr 2004<sup>27</sup> hätte gegeben werden müssen.

Positiv bewertet der Landesrechnungshof, dass das Kultusministerium den Hochschulen den von der OFD Münster erarbeiteten Leitfaden zur Besteuerung von Hochschulen zur Verfügung gestellt hat. Hierin sind jedoch keine expliziten Ausführungen zu steuerlichen Problemen bei der Zusammenarbeit mit An-Instituten enthalten. Allerdings finden sich deutliche Hinweise auf eine mögliche steuerliche Relevanz der Personalgestellung aus der Hochschule heraus an privatrechtliche Unternehmer.

Es erschließt sich daher nicht, dass das Kultusministerium eine steuerliche Relevanz der Zusammenarbeit mit den An-Instituten bereits dem Grunde nach verneint. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes verkennt das Kultusministerium, dass der Leistungsaustausch zwischen Hochschule und An-Institut auch dann umsatzsteuerlich relevant sein kann, wenn die Leistungsbilanzen selbst ausgeglichen sein sollten. Der Landesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass das Kultusministerium hinsichtlich der Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen durch die Hochschulen nicht lediglich im Wege der Rechtsaufsicht beim Vorliegen konkreter Hinweise auf das Vorliegen rechtswidriger Tatbestände handeln kann. Die Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen durch die Hochschulen ist vielmehr Teil der Auftragsangelegenheiten nach § 56 Nr. 2 HSG-LSA – Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftsverwaltung – und unterliegt damit sogar der Fachaufsicht des Ministeriums.

**Der Landesrechnungshof hat das Kultusministerium gebeten, die derzeit geltende Verfahrensrichtlinie für die Gründung von Instituten an Hochschulen in Sachsen-Anhalt gemeinsam mit den Hochschulen nach Auswertung praktischer Erfahrungen zu konkretisieren. In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof insbesondere die Aufnahme steuerlicher Aspekte und entsprechender Hinweise für die Hochschulen angeregt. Der Landesrechnungshof empfiehlt hierzu eine enge und zeitnahe Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen. Zudem sollte das Kultusministerium künftig die korrekte und vollständige Umsetzung der Kooperationsverträge im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse überwachen.**

---

<sup>27</sup> Runderlass des Kultusministeriums vom 4. August 2004 (MBI. LSA S. 528)

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
Titel	892 63	– Zuschüsse für Investitionen im ÖPNV
Haushaltsvolumen (2003 - 2007)		– 103.195.000 €

## **16      Unwirtschaftliches Handeln sowie Versäumnisse bei der Bewilligung und Verwendung von Fördermitteln für den Neu- und Ausbau von Personenbahnhöfen**

---

Bei der Gewährung von Zuschüssen für den Bau, Ausbau und die Umgestaltung von Eisenbahnstrecken, Betriebsanlagen, Bahnhöfen und Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) hat der Landesrechnungshof Verstöße der Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA) als Bewilligungsbehörde gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen festgestellt.

Die NASA hat bei der DB Station & Service AG als Zuwendungsempfänger

- für die Sanierung eines Bahnhofsgebäudes verlorene Planungskosten in Höhe von 412.000 € nicht zurückgefordert,
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Planung und Ausführung beim Um- und Neubau von Bahnsteigen nicht durchgeführt,
- überhöhte Qualitätsanforderungen für Ausstattungsgegenstände der Bahnhöfe und damit zu hohe Fördermittelausgaben durch das Land zugelassen.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2007/2008 die Verwendung der Zuschüsse für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr für bauliche Verbesserungen im Rahmen des Bahnhofsentwicklungsprogramms, soweit diese überwiegend dem SPNV dienen und Bestandteil des ÖPNV-Plans sind, ab dem Haushaltsjahr 2003 geprüft.

Im Einzelnen hat er Folgendes festgestellt:

## **1 Verlorene Planung für das Bahnhofsgebäude Halberstadt**

Nach VV Nr. 8.2.3. zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde regelmäßig einen Zuwendungsbescheid nach § 49 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz LSA mit Wirkung für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich zu widerrufen und die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückzufordern, soweit sie nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird.

Nach § 5 der Rahmenvereinbarung zwischen der DB Station & Service AG und dem Land Sachsen-Anhalt zur Bahnhofsentwicklung hat die DB Station & Service AG, wenn sie das Betreiben der Zugangsstationen auf Dritte überträgt, die Verpflichtungen und Rechte aus dieser Vereinbarung auf diese in vollem Umfang zu übertragen.

Nach der Kostenberechnung vom 29. August 2001 für die Umgestaltung des Bahnhofes Halberstadt – Vorhaben „Umbau und Sanierung Empfangsgebäude“ – durch ein Ingenieurbüro betrugen die Gesamtkosten (einschließlich Baunebenkosten) 6.978.735,98 € brutto.

Mit Zuwendungsbescheiden vom 4. September 2000, 1. August 2001 und 23. Mai 2003 bewilligte die NASA für das Vorhaben Fördermittel und reichte Mittel in Höhe von 458.202,28 € an die DB Station & Service AG aus. Hiervon verwendete diese 411.539,66 € bis 20. Mai 2003 für Planungsleistungen. Die bisherigen Planungen zur Um- und Neugestaltung des Empfangsgebäudes und seines Umfeldes hat die DB Station & Service AG bisher nicht baulich umgesetzt.

Mit Schreiben vom 9. Juni 2006 im Rahmen des Anhörungsverfahrens an die DB Station & Service AG erwog die NASA, die gewährten Zuwendungen für die Planung in Höhe von 411.539,66 € vollständig zurückzufordern. Sie begründet dies wie folgt:

*„Voraussetzung für die Förderung der Planungs- und Vorbereitungsleistungen war die oben beschriebene bauliche Realisierung des Vorhabens“.*



Bis zum Verkauf des Empfangsgebäudes nebst zugehörigen Flächen an die NOSA GmbH - Holding der Stadt Halberstadt (NOSA), hatte die DB Station & Service AG das Bauvorhaben nicht begonnen. Ein Erreichen des beabsichtigten Förderzwecks ist wegen des Verkaufs nicht mehr möglich.

Mit Schreiben vom 11. September 2006 bat die NASA um Vorlage einer Fotokopie des notariell beurkundeten Kaufvertrages bis zum 30. November 2006, um festzustellen, ob die DB Station & Service AG hinsichtlich der ausgereichten Fördermittel Sicherungen zugunsten des Landes vereinbart hatte.

Da dies nicht der Fall war, übergab die NASA zur Sicherung ihrer Ansprüche auf die ausgezahlten Zuwendungen der NOSA den Entwurf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (ohne Datum) zwischen der NASA, der DB Station & Service AG und der NOSA. Mit dieser Vereinbarung sollte die NOSA verpflichtet werden, die gezahlten Fördermittel in Höhe von 411.539,66 € zurückzahlen, wenn sie den Verpflichtungen, die Baumaßnahme bis 31. Dezember 2009 abzuschließen, nicht nachkommt.

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2006 hat die NOSA die Unterzeichnung dieser Vereinbarung mit folgender Begründung abgelehnt:

- „1. Der vorliegende Bescheid lässt auf ... geschätzte Gesamtinvestition in Höhe von ca. 7,5 bis 8,0 Mio. € schließen. Aus heutiger Sicht besteht kein Bedarf in dieser Größenordnung, dies insbesondere nachdem inzwischen weitere fünf Jahre der Untätigkeit zur Kündigung des Hauptmieters geführt haben, was absolut negative Auswirkungen auf das Mieterumfeld und die wirtschaftliche Betrachtung der Investition hat.*
- 2. Dadurch bedingt, ist die Verwertung der mit den damals ausgereichten Fördermitteln bezahlten Genehmigungsplanung und darauf erteilten Baugenehmigungen nicht mehr gegeben. ...*
- 5. Dies alles lässt die Übernahme entsprechender Rückzahlungsverpflichtungen nicht zu.“*

Im Ergebnis von Verhandlungen unterzeichneten am 30. Januar 2007 die NASA und die NOSA eine Vereinbarung, die lediglich eine Verpflichtung zur Rückzahlung von 70.000,00 € enthält, wenn die von der NOSA geplante Maßnahme nicht bis 31. Dezember 2009 umgesetzt wird.

Nach der Pressemitteilung Nr. 047/08 des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 16. Mai 2008 wird die Baumaßnahme der NOSA mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von ca. 7 Mio. € nunmehr erneut mit ca. 3,9 Mio. € durch das Land Sachsen-Anhalt aus dem Schnittstellenprogramm mit Mitteln nach dem Regionalisierungsgesetz gefördert.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, weshalb die NASA nach Verkauf des Objektes die Fördermittel nicht unverzüglich von der DB Station & Service AG zurückforderte. Damit haben die DB Station & Service AG und die NASA den § 3 Nr. 10 der Rahmenvereinbarung, der auf die Landeshaushaltsordnung verweist, nicht beachtet.

Die DB Station & Service AG hat, da Planungsleistungen ohne bauliche Umsetzung nicht förderfähig sind, eine zweckentsprechende Verwendung nicht nachgewiesen. Der Zuwendungszweck ist nicht erreicht und die Zuwendung ist gemäß VV Nr. 8.2.3 zu § 44 LHO zurückzufordern.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ändert die Vereinbarung mit der NOSA nichts an der Tatsache, dass die NASA Fördermittel in Höhe von 411.539,66 € aus dem Bahnhofsprogramm ohne Sicherung verausgabt hat. Für den Landesrechnungshof bleibt unverständlich, warum die abgeschlossene Vereinbarung lediglich Rückforderungen in Höhe von 70.000 € beinhaltet.

**Der Landesrechnungshof hat die NASA aufgefordert, zum Sachverhalt und zur Frage der Rückforderung der nicht zuwendungsfähigen Planungsausgaben zuzüglich Zinsen Stellung zu nehmen.**

**Unabhängig davon erwartet der Landesrechnungshof, dass die NASA als Bewilligungsbehörde künftig nicht zweckentsprechend verwendete Fördermittel unverzüglich zurückfordert.**

## **2       Keine vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beim Bahnsteigumbau hinsichtlich konventioneller und Modul-Bauweise**

Gemäß § 2 Nr. 2 der Rahmenvereinbarung zur Bahnhofsentwicklung umfasst die durch das Verkehrsunternehmen zu veranlassende Planungsleistung beim Bahn-

steigbau bzw. -umbau insbesondere die Festlegung des Maßnahmeumfangs, eine Variantenbildung, die Abschätzung der technischen Realisierbarkeit, den Zweck, die Nutzungsdauer und eine grobe Baukostenschätzung.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die mit der Planung der Bahnsteige durch die DB Station & Service AG beauftragten Ingenieurbüros überwiegend nur die Modul-Bauweise anwandten, unabhängig davon, ob die Bahnsteige sich an einer Haupt- oder Nebenstrecke befanden bzw. ob diese ein- oder zweigleisig ausgebaut waren. So wurden u. a. mit Fördermitteln an den Bahnhöfen Teutschenthal (zweigleisig), Mücheln (eingleisig), Eggersdorf (eingleisig), Geestgottberg (zweigleisig), Goldbeck (zweigleisig), Osterburg (zweigleisig), Tangerhütte (zweigleisig) und Thale (zweigleisig) Bahnsteige erneuert oder verlegt.

Ein Kostenvergleich zwischen Modul-Bauweise und konventioneller Ausführung lag in den zur Prüfung vorgelegten Akten der DB Station & Service AG und der NASA nicht vor.

Zum Abschluss der örtlichen Erhebungen erklärte die NASA am 13. Januar 2009, im Vorfeld der Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit abgeklärt zu haben. Nachweise hat sie nicht vorgelegt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Modul-Bauweise wesentlich kostenintensiver ist als die konventionelle Bauweise. So wird in einem Schreiben der DB Station & Service AG, Bau und Entwicklung, Infrastrukturmanagement, Leipzig vom 22. August 2003 an ein Ingenieurbüro erläutert, dass bezüglich der reinen Baukosten für den Bahnsteig ohne Ausstattung der  $\text{m}^2$ -Preis für den konventionellen Bahnsteig  $180 \text{ €/m}^2$  und für den modularen Bahnsteig  $371 \text{ €/m}^2$  beträgt. Dies bedeutet, der modulare Bahnsteig (nur System und Tiefbau) ist mehr als doppelt so teuer.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätten die Baumaßnahmen bei den v. g. Bahnhöfen nicht in Modul-Bauweise ausgeführt werden müssen. Die örtlichen Gegebenheiten lassen die konventionelle Bauweise zu.

Obwohl laut Rahmenvereinbarung die DB Station & Service AG für die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Gesamtmaßnahme zuständig ist, entbindet dies die NASA nicht davon, im Rahmen der Bewilligung der Landesmittel entweder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzufordern und zu prüfen oder eine

solche selbst durchzuführen. Da die NASA eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorlegen konnte, hat sie § 7 Abs. 2 LHO nicht beachtet.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die NASA künftig bei Bahnsteigum- und Bahnsteigerweiterungsbauten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinsichtlich konventioneller und modularer Bauweise durchführt und dokumentiert bzw. entsprechende Nachweise von dem Zuwendungsempfänger fordert.**

### **3 Überhöhte Bau- und Ausstattungsstandards**

Beim Bau bzw. bei der Modernisierung der Verkehrsstationen hat die DB Station & Service AG einen sehr hohen technischen Standard erreicht. Damit sind jedoch teilweise hohe Kosten verbunden.

Beispielhaft führt der Landesrechnungshof auf:

1. kostenintensive Bahnsteigbeleuchtungen (ca. 100 bis 150 €/m plus 15.000 bis 30.000 € für LON-Technik<sup>28</sup>: Müheln mit 13.000 €, Teutschenthal mit 20.000 €, Tangerhütte mit 17.000 €, Thale mit 40.000 €),
2. teure Einzelelemente des Bahnsteigmobiliars (ca. 16.000 bis 41.000 € je Station; zum Teil Vitrinen ca. 5.000 €, Streugutbehälter ca. 1.400 bis 3.000 €, Abfallbehälter mit Preisspannen zwischen 58 bis 650 €, Uhrenanlagen zwischen ca. 3.000 bis 8.000 €), u. a. in Reuden, Müheln (Abfallbehälter aus Edelstahl), Osterburg, Tangerhütte, Mahlwinkel, Thale (diverse Infotafeln),
3. optische Fahrgastinformationsanlagen (Rote Säule ca. 4.000 bis 7.000 € und Wegeleitsysteme ca. 12.000 €), die zwar hohe Standards erfüllen, aber so teuer sind (ca. 22.000 bis 38.000 € je Station), dass eine Realisierung an kleinen und mittleren Stationen nicht vertretbar ist, z. B. in Eggersdorf, Thale Musestieg, Teutschenthal,
4. keine fallbezogenen Lösungen für die Fahrgastinformationen, dadurch extrem hohe Kosten für Lautsprecheranlagen (Einsparpotenzial 25.000 bis 50.000 €), z. B. in Thale, Teutschenthal,
5. Geländer sowohl als Füllstabgeländer als auch als Kniestabgeländer, wenig Flexibilität bei der Auswahl des Materials (Edelstahl, verzinktes Eisen), z. B. in Teutschenthal und Mahlwinkel und
6. überdachte Fahrradständer in Geestgottberg und Teutschenthal.

---

<sup>28</sup> LON = Local Operating Network; im LON kommunizieren Geräte dezentral über einen Knoten miteinander

Aus diesen hohen technischen Anforderungen resultieren hohe Baukosten, denen entsprechende Planungskosten vorausgehen.

Die NASA fördert im Rahmen der Anteilfinanzierung bis zu 75 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben des Antragstellers DB Station & Service AG.

Die Agentur BAHNSTADT, Berlin, Schönhauser Allee, erstellte im März 2004 im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs e. V. (BAG-SPNV) ein Gutachten über „Planung, Bau und Finanzierung von Regionalbahnhöfen“. Unter Bezugnahme auf vorgenanntes Gutachten gibt der Landesrechnungshof nachfolgende Erläuterungen:

Er hat folgende mögliche Einsparpotenziale den Ergebnissen der Studie „Planung, Bau und Finanzierung von Regionalbahnhöfen“ vom März 2004 entnommen.

Teilbereich	Kosten/ Einsparpotenzial €	Bemerkungen
Ersatzbeleuchtung (für Bahnsteig bei Stromausfall)	20.000 - 25.000	grundsätzlich nicht notwendig, im Straßenraum auch nicht vorhanden
LON-Technik (Anlage zur Fernüberwachung der Beleuchtung)	15.000 - 20.000	nicht notwendige Technik, Beleuchtungsausfall kann vom Lokführer bzw. Zugbegleiter gemeldet werden
Bahnsteigbelag	5.000	statt z. B. Platten- und Kleinpflaster andere Beläge (Asphalt, wassergebundene Decke) für örtliche Situation ausreichend
Zu helle Beleuchtung	5.000	Lichtmaste im Abstand von 20 m ausreichend, statt realisierter 12 m
Lautsprecher	25.000 - 50.000	Einfache Fahrgastinformationsanlage ausreichend (ein zentraler Lautsprecher)
Planungskosten	15.000 - 30.000	Kostenvorteile bei gebündelter Beauftragung, Erledigung von Teilaufgaben im eigenen Haus

Im Ergebnis der Ortsbegehungen auf einigen Bahnhöfen der Haupt- und der Nebenstrecken stellte der Landesrechnungshof fest, dass die im Gutachten aufgezeigten wirtschaftlichen Lösungsmöglichkeiten kaum Anwendung fanden. Hier ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein erhebliches Sparpotenzial ungenutzt.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass hinsichtlich der Anordnung der Beleuchtung der Bahnsteige unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten auf die Zuglängen der regelmäßig verkehrenden Zügeinheiten und nicht auf die tatsächliche Bahnsteiglänge abgestellt werden könnte.

Darüber hinaus ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass bereits im Antrag und weiterführend im Zuwendungsbescheid hinsichtlich Bahnsteigbeleuchtungen und deren Überwachung die „Risikoanalyse Bahnsteige“ (Studie Deutsche Bahn AG) und die ländlichen Standortbedingungen in die Lösungsfindung einbezogen werden müssen. Das Ergebnis sollte sich die NASA vom Antragsteller nachvollziehbar dokumentieren und begründen lassen.

Der Landesrechnungshof will mit seiner kritischen Herangehensweise zu den derzeit von der NASA geförderten Bau- und Ausstattungsstandards zu einer wirtschaftlicheren Betrachtung auffordern.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes ist für eine wirtschaftliche und nachhaltige Ausgestaltung und Ausstattung der Personenbahnhöfe die Vorgabe einer förderfähigen Obergrenze für die Ausstattungsgegenstände durch die NASA zweckmäßig. Dies schließt für den Zuwendungsempfänger die Möglichkeit ein, dass er unter Berücksichtigung dieser Kostenobergrenze seine eigenen Ausstattungsstandards festlegt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr für die Ausstattungsgegenstände Förderobergrenzen des Landes festzulegen mit dem Ziel, ein einheitliches, wirtschaftliches Handeln der NASA zu sichern.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	– Hochbau
Kapitel	2003	– Hochbau Ressorts (ohne Hochschulen)
Titel	711 61	– Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten
Haushaltsvolumen		– 20.903.000 € 8.000.000 € (Verpflichtungsermächtigung)

## **17      Unwirtschaftliches Verwaltungshandeln bei der Planung, Ausführung und Abrechnung von Kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten**

---

**Die zusätzlich bereitgestellten Haushaltsmittel des Nachtragshaushaltes 2007 in Höhe von 3.903.000 € für Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (KNUE) konnte der Landesbetrieb Bau (LBB) nicht mehr in der zur Verfügung stehenden Zeitspanne von August bis Dezember 2007 umfassend untersetzen und ordnungsgemäß verausgaben.**

**Um den Nachweis des Mittelabflusses darzustellen, sind Umbuchungen erfolgt. Mit der Umsetzung der Maßnahmen des Nachtragshaushalts ist zusätzlicher vermeidbarer Verwaltungsaufwand infolge mehrfacher Umplanung der maßnahmebezogenen Haushaltsmittel durch den LBB-HNL bzw. Umbuchungen von Zahlungen durch die Niederlassungen des LBB entstanden.**

Am 12. Juli 2007 hat der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt das Nachtragshaushaltsgesetz 2007 beschlossen. In diesem Nachtragshaushalt hat sich im Epl. 20 bei Kapitel 2003 „Hochbau Ressorts (ohne Hochschulen)“ Titel 711 61 der Haushaltsansatz von 17.000.000 € auf 20.903.000 €, also um 3.903.000 €, erhöht.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2008 im Rahmen einer Schwerpunktprüfung geprüft, ob die Verwaltung die haushaltsmäßige Veranschlagung, die Planung, Durchführung und Abrechnung der Baumaßnahmen ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchgeführt hat.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof hierzu Nachfolgendes festgestellt:

## **1 Veranschlagung und Verausgabung der Haushaltsmittel im Rahmen des Nachtragshaushaltes 2007**

Wie der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung festgestellt hat, fragte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bei den Niederlassungen des LBB bereits im April 2007 an, ob diese im Zuge eines geplanten Nachtragshaushaltes zusätzliche KNUE benennen können, die bis zum 31. Dezember 2007 durchgeführt werden und auch zur Abrechnung kommen könnten.

Im Ergebnis benannte die Bauverwaltung 28 KNUE.

Davon waren 16 Maßnahmen als Neubeginne und 12 Maßnahmen als Fortführungsmaßnahmen ausgewiesen. Sämtliche Maßnahmen sollten spätestens bis zum 31. Dezember 2007 schlussgerechnet werden.

Der Landesrechnungshof hat zum Stand der Abrechnung die Titelübersicht über die Einnahmen und Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres und die Ist-Ergebnisse seit Beginn des Haushaltsjahres, einschließlich Monat Dezember (Stand 10. Januar 2008) ausgewertet. Danach stellt sich das Ist-Ergebnis wie folgt dar:

- Ist-Ergebnis seit Beginn des Haushaltsjahres	21.412.259,06 €
- Haushaltsansatz	20.903.000,00 €
- gegenüber Gesamt-Soll	+ 509.259,06 €.

Der Haushaltsansatz ist bei Kapitel 2003, Titel 711 61 um 509.259,06 € überschritten.

Im Ergebnis der Prüfung durch den Landesrechnungshof stellt sich der Sachverhalt wie folgt dar:

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass nach der Jahresrechnung über den Haushalt der Hochbauten für das Jahr 2007 bei Titel 711 61 zwar eine Mehrausgabe gegenüber dem Gesamt-Soll in Höhe von 509.259,06 € nachgewiesen ist, die Titelgruppe 61 beziffert jedoch eine Minderausgabe in Höhe von 5.873.472,69 €. Das Kapitel 2003 schließt insgesamt sogar mit einer Minderausgabe von 9.312.040,06 € ab.



Aufgrund der vom Landesrechnungshof durchgeführten Prüfungen kann festgestellt werden, dass die nachfolgenden Begründungen des LBB-HNL zur Rückgabe von Haushaltsmitteln:

- späte Bereitstellung von Verpflichtungsermächtigungen für das Jahr 2008,
- späte Aufhebung der Bewirtschaftungsbeschränkungen und
- sehr späte Ausreichung der Haushaltsmittel für den Nachtragshaushalt am 14. August 2007 zutreffen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes waren die zusätzlich bereitgestellten Haushaltsmittel des Nachtragshaushalts 2007 in Höhe von 3.903.000,00 € für KNUE nicht mehr in der zur Verfügung stehenden Zeitspanne von August bis Dezember 2007 durchgehend zu untersetzen und ordnungsgemäß zusätzlich zu verausgaben.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es unrealistisch, innerhalb von fünf Monaten Neubeginne für KNUE umsetzen zu wollen, sofern nicht bereits alle planerischen Vorarbeiten erledigt sind.

*Mit seiner Stellungnahme vom 1. Juli 2009 bestätigt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes. Es weist darauf hin, dass eine Rücknahme der vom LBB beantragten, nicht benötigten Haushaltsmittel in Höhe von 3.598.000,00 € nicht erforderlich war, da diese Mittel nicht an anderer Stelle verausgabt werden konnten.*

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Verwaltung nur dann zusätzliche Haushaltsmittel beantragen sollte, wenn sichergestellt ist, dass diese auch in einem realistischen Zeitraum umgesetzt werden und ein optimaler Mittelabfluss gewährleistet ist.**

## **2      Umlanung und Umbuchung von Haushaltsmitteln zugunsten der Haushaltsmittel aus dem Nachtragshaushalt 2007**

Im Zuge seiner Prüfungen hat der Landesrechnungshof nachfolgende Baumaßnahmen ausgewertet:

NL <sup>a)</sup>	Baumaßnahme	F/N <sup>b)</sup>	a) Planungs- auftrag b) Bauauf- trag c) Folgeauf- trag	HHM <sup>c)</sup> aus HH <sup>d)</sup> 2007 Soll	HHM <sup>c)</sup> aus Nach- trag Soll	Ausgaben der Maß- nahme Ist	Umbuchung zulasten Nachtrags- haushalt Ist	Anteil des NTH <sup>e)</sup> an den Gesamt- kosten v. H.
West	LLFG Bernburg Pflanzenschutzmit- tellager	F	a) 10.05.06 b) 04.12.06	175	110	212.178,12	130.918,96	61,7
West	LLFG Bernburg Haus 2, Fassade einschl. Wärme- dämmung	N	a) 12.06.07 b) 10.07.07	140	135	141.508,90	141.508,90	100,0
West	LLFG Bernburg Haus 4, Instandset- zung Wärmedäm- mung Außenputz	F	a) 11.03.05 b) 03.07.06 c) 17.04.07	950	150	958.910,99	163.485,56	17,0
Mitte	PD Magdeburg Erneuerung der Fenster ...	F	a) 06.03.07 b) 25.07.07	260	240	174.536,28	152.900,00	87,6
Ost	JVA Dessau Einbau von WC- Kabinen ...	F	a) 20.03.06 b) 29.06.07	120	120	120.201,10	120.000,00	99,8
Ost	Staatsanwaltschaft Dessau Verlagerung der Nebenstelle ...	F	Baubeginn in 04/2007 als BU a) 12.06.07 b) 11.07.07	300	250	267.487,41	267.487,41	100,0
Nord	RK Osterburg Komplettsanierung und Umbau Haus 2	F	a) 10.03.06 b) 26.07.06	995	100	984.999,98	100.000,00	9,8
<b>Summe =</b>							<b>1.076.300,83</b>	

a) NL = Niederlassung

b) F = Fortführungsmaßnahme, N = Neubeginn

c) HHM = Haushaltsmittel

d) HH = Haushalt

e) NTH = Nachtragshaushalt

Der v. g. Aufstellung ist zu entnehmen, dass die Haushaltsmittel des Nachtrags-  
haushaltes überwiegend mittels Umbuchung für bereits aus dem laufenden Haus-  
halt vorfinanzierte Leistungen – in einigen Fällen sogar bis 100 v. H. – der Ist-  
Ausgaben abgeflossen sind.

In diesen Fällen hat die Verwaltung somit insgesamt ca. 1.100.000 €, also ca.  
30 v. H. des Gesamtansatzes, mittels Umbuchungen zulasten des Nachtragshaus-  
haltes vorgenommen.

*Das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Landesentwicklung und Ver-  
kehr teilen die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass künftig zusätzliche  
Haushaltsmittel wirksam und wirtschaftlich umgesetzt werden sollen.*

*Weiterhin räumt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr ein, dass KNUE grundsätzlich einen Planungsvorlauf benötigen. Politische Programme wie der ‚Nachtragshaushalt‘ sollten dies zukünftig berücksichtigen und deshalb auf einen längeren Zeitraum angelegt werden.*

### **3 Verschlechterung der Situation trotz KNUE**

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass von den im Kabinett beschlossenen 16 Neubeginnen im Jahr 2007 tatsächlich alle 16 begonnen und davon 11 fertig gestellt werden konnten. Bei den vom Kabinett beschlossenen 12 Fortführungsmaßnahmen erfolgte zwar eine komplette Mittelbindung, kassenwirksam wurden aber lediglich ca. 48 v. H.

Im Übrigen hat der Landesrechnungshof bei zwei neu begonnenen Maßnahmen, und zwar im Landeskriminalamt Magdeburg und in der Diensthundeführerschule Pretzsch, festgestellt, dass nach Abriss von Hochbauten als jeweils erste Teilmaßnahme für das Jahr 2007 die notwendigen Folgemaßnahmen wegen fehlender Haushaltsmittel im Haushaltsjahr 2008 gestoppt wurden mit der Folge, dass auf jeweils unbestimmte Zeit zwei Baugruben verblieben. Damit trat sogar eine Verschlechterung der Situation auf diesen Liegenschaften ein.

*Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Haushaltsmittel für die Planung und Durchführung einer Baumaßnahme bis zum Abschluss zur Verfügung stehen müssen. In seiner Stellungnahme legt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr weiterhin dar, dass die nicht über den Nachtragshaushalt realisierten Teilmaßnahmen im Haushaltsjahr 2009 bzw. im 2. Quartal 2010 fertiggestellt werden.*

### **4 Fazit**

Der Landesrechnungshof erkennt nicht die positiven Impulse im Hinblick auf die 16 Neubeginne. Dies wirkte sich jedoch zulasten der planmäßig veranschlagten Maßnahmen aus.

Im Ergebnis hat die Bauverwaltung weniger Haushaltsmittel als veranschlagt verausgaben können.

Des Weiteren hatte die Umsetzung des Nachtragshaushaltes einen Verwaltungsmehraufwand zur Folge.

So hatte der LBB die Kapazitäten des zur Verfügung stehenden Fachpersonals neu zu organisieren, was zwangsläufig zu Verschiebungen und Störungen in den geplanten Arbeitsabläufen führte.

Mit der Umsetzung des Nachtragshaushaltes konnte der LBB die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechend § 7 LHO nicht umfassend beachten.

**Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die notwendigen Maßnahmen zeitnah eingeleitet hat.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass seitens des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr nur dann zusätzliche Mittel, z. B. im Rahmen eines Nachtragshaushalts, beantragt werden, wenn**

- **der planerische Vorlauf eine Umsetzung/Fertigstellung der Maßnahmen im Haushaltsjahr gewährleistet,**
- **die Maßnahme insgesamt eine so hohe Priorität besitzt, dass sie in jedem Fall kurzfristig umgesetzt werden soll und**
- **ein sparsamer und wirtschaftlicher Einsatz der Haushaltsmittel sichergestellt ist.**

## **Abschnitt C – Überörtliche Kommunalprüfung**

### **Nicht zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit**

Die Fraktionen im Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg und im Stadtrat der Stadt Halle (Saale) haben die Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit teilweise nicht zweckentsprechend und nicht wirtschaftlich eingesetzt. Damit haben die Städte beim Einsatz dieser Haushaltsmittel für die Arbeit der Fraktionen im Stadtrat die Grundsätze der Haushaltswirtschaft nicht immer beachtet. Dies betraf auch die Mittel, die den Fraktionen für die Beschäftigung von Fraktionspersonal zur Verfügung standen, weil

- der Bedarf für eine Beschäftigung von Personal nicht oder nicht ausreichend nachgewiesen und dokumentiert war und
- die Stellen nicht sachgerecht bewertet waren.

Des Weiteren hält der Landesrechnungshof die Beschäftigung von Personen als Fraktionsmitarbeiter, die gleichzeitig ehrenamtliche Stadträte sind, für rechtlich problematisch.

#### **1 Allgemeines**

Der Landesrechnungshof hat seine Prüfungen mit dem Schwerpunkt „Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit“ in der Landeshauptstadt Magdeburg und in der Stadt Halle (Saale) fortgesetzt. Bereits im Jahresbericht 2003, Teil 2, und in dem Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 LHO<sup>29</sup> hatte der Landesrechnungshof die Ergebnisse der Prüfungen in den Städten Zeitz, Dessau, Köthen und Wernigerode dargestellt. Zwischenzeitlich hatte das Ministerium des Innern mit Erlass vom 20. März 2007 „Handlungshinweise zur Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“<sup>30</sup> erstellt.

Dem Landesrechnungshof geht es bei seiner Prüfung vorrangig darum, das hohe ehrenamtliche Engagement in den Fraktionen und im Stadtrat zu unterstützen und Informationen und Wissen bereitzustellen, damit auch in Zukunft die ordnungsgemäße und rechtssichere Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel gewähr-

<sup>29</sup> LT-Drs. 5/362 vom 16. November 2006

<sup>30</sup> Runderlass des Ministeriums des Innern vom 20. März 2007 -31.11-10005-§ 43 GO LSA, § 32 LKO LSA (nicht veröffentlicht)

leistet werden kann.

Gleichzeitig gibt der Landesrechnungshof den Fraktionen Anregungen, die eigene Aufgabenstellung und Organisation zu überprüfen, um die Geschäftsabläufe effizient, rational und ebenso rechtssicher zu gestalten. Nicht zuletzt sollen die Fraktionen motiviert werden, durch eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit ihre Vorbildwirkung für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt wahrzunehmen.

Die Prüfung wendet sich ebenfalls an die Oberbürgermeisterin/den Oberbürgermeister als weiteres kommunalverfassungsrechtliches Verwaltungsorgan. Dabei hat die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer/seiner Aufgaben bei der Vorbereitung und Kontrolle von Beschlüssen und somit auch ihre/seine beratende Aufgabe gegenüber den ehrenamtlichen Stadträten Priorität.

Bei den Erörterungen der Prüfungsfeststellungen mit den Fraktionen in den beiden geprüften Städten hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Vertreter der Fraktionen teilweise von einem anderen Selbstverständnis z. B. zu Rechtsstellung, Fortbestehen nach Ablauf der Wahlperiode, Aufgabenspektrum und Personaleinsatz ausgehen.

Der Landesrechnungshof legt seinen Bewertungen eine strenge, an den Vorschriften der Gemeindeordnung orientierte Rechtsauffassung zugrunde.

## **2        Höhe der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit**

Sowohl die Landeshauptstadt Magdeburg als auch die Stadt Halle (Saale) stellen den Fraktionen im Haushalt finanzielle Mittel bereit, damit die Fraktionen ihre kommunalverfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben sachgerecht erfüllen können.

Die Landeshauptstadt Magdeburg stellte den Fraktionen mit dem Haushaltsplan 2008 Beträge in Höhe von

- 656.600 € für Geschäftsführungskosten/Personal und
- 27.000 € für Fraktionskosten-Zuschüsse

zur Verfügung.

Hinzu kommt ein Betrag in Höhe von insgesamt 83.900 € für Nutzungsentgelte, Bewirtschaftungskosten, Aus- und Fortbildung, Dienstreisen- und Fahrtkostenersatz u. Ä., der nicht den Fraktionen zur Bewirtschaftung zugewiesen ist.

Die Stadt Halle (Saale) hatte im Haushaltsplan 2008 Mittel in Höhe von 658.100 € für „Umsetzungskosten der Fraktionen“ veranschlagt, darunter 50.916 € für Sach-

ausgaben und 607.184 € für Personalausgaben. Zusätzliche Ausgaben fallen für Nutzungsentgelte, Bewirtschaftungskosten u. Ä. an, die von der Stadt nicht gesondert ausgewiesen werden.

### **3        Verwendung der Haushaltsmittel für den sächlichen Geschäftsbedarf**

#### **3.1        Zweckbindung der Mittel für den Zeitraum der Wahlperiode und Prinzip der Jährlichkeit**

Fraktionsmittel sind haushaltsrechtlich keine Zuschüsse, sondern allgemeine Mittel aus dem Verwaltungshaushalt der Stadt. Demnach sind die Grundsätze der kommunalen Haushaltswirtschaft nach §§ 90 ff. GO LSA und §§ 7 ff. GemHVO LSA auf die Fraktionsfinanzierung anzuwenden.

Der Landesrechnungshof hat in beiden Städten festgestellt, dass bei der Ausführung der Fraktionsfinanzierung teilweise gegen den haushaltsrechtlichen Deckungsgrundsatz, insbesondere gegen die Zweckbindung der Einnahmen nach § 17 Abs. 1 GemHVO LSA, verstoßen wurde.

Einnahmen sind auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben zu beschränken, wenn sich dies aus rechtlicher Verpflichtung ergibt. Die rechtliche Verpflichtung ergibt sich zum einen aus der begrenzten Wirksamkeit der Fraktionen in der jeweiligen Wahlperiode (§ 37 Abs. 1 in Verbindung mit § 43 GO LSA)<sup>31</sup> und zum anderen aus den Stadtratsbeschlüssen zur Feststellung des Geschäftsbedarfs der Fraktionen. Aus der zeitlich begrenzten Tätigkeit der Fraktionen resultiert, dass zum Ende der Wahlperiode nicht verbrauchte Haushaltsmittel gegenüber dem Haushalt der Stadt abzurechnen waren.

Bei den Fraktionen des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) summierten sich die nicht verwendeten Fraktionsmittel der Wahlperiode 1999 bis 2004 auf insgesamt fast 46.000 €, in der Landeshauptstadt Magdeburg auf rund 15.600 €.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die haushaltsrechtlichen Grundsätze bei der Ausführung der Fraktionsfinanzierung zu beachten sind. Mit Beendigung der Wahlperiode sind die Haushaltsmittel gegenüber der Stadt kassenmäßig abzurechnen. Die Verwaltung der Stadt und das örtliche Rechnungsprüfungsamt müssen die ordnungsgemäße Verwendung der ausgereichten Mittel prüfen und das Ergebnis dokumentieren.**

---

<sup>31</sup> vgl. Runderlass des Ministeriums des Innern vom 20. März 2007 -31.11-10005-§ 43 GO LSA, § 32 LKO LSA (nicht veröffentlicht) unter Abschnitt „5. Rechtsfolgen bei Auflösung von Fraktionen“

Die Mittel für die Fraktionsarbeit werden den Fraktionen durch den Haushalt der jeweiligen Stadt jährlich zur Verfügung gestellt. Folglich unterliegen die Mittel, wie alle anderen kommunalen Haushaltsmittel auch, dem Grundsatz der zeitlichen Bindung.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass gemäß § 19 Abs. 2 GemHVO Ausgabeansätze, die nicht ausgeschöpft wurden, für übertragbar erklärt werden können, wenn die Übertragbarkeit eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung fördert. Anderenfalls unterliegen nicht ausgeschöpfte Ausgabeansätze dem Grundsatz der Gesamtdeckung.

Der Landesrechnungshof hat bei allen geprüften Fraktionen beanstandet, dass die jeweils zum Jahresende nicht benötigten Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr teilweise ohne bzw. ohne hinreichende Begründung des Verwendungszwecks übertragen wurden. Im Ergebnis der Prüfung durch den Landesrechnungshof konnte oftmals nicht festgestellt werden, dass eine Notwendigkeit der Übertragbarkeit bestand. Finanzielle Engpässe bestanden nach der Aktenlage bei keiner Fraktion und in keinem Haushaltsjahr.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Haushaltsmittel des Verwaltungshaushaltes nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen für übertragbar erklärt werden können. Sind diese Voraussetzungen nicht dargelegt, sind die nicht verbrauchten Mittel am Jahresende an die Stadtkasse zurückzuzahlen.**

### **3.2      *Verwendung der Mittel für unzulässige Zwecke***

Der Landesrechnungshof hat auch bei den geprüften Fraktionen in den beiden Städten Feststellungen getroffen, die die unzulässige Verwendung von Haushaltsmitteln für den sächlichen Geschäftsbedarf in den Fallgruppen

- Aufwendungen für verschleierte Parteifinanzierung,
  - private Aufwendungen,
  - Aufwendungen im Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters/der Oberbürgermeisterin und
  - sonstige Aufwendungen für die Teilnahme an Veranstaltungen
- betrafen.

#### **Aufwendungen für verschleierte Parteifinanzierung**

Die Mittel dürfen nicht für eine verschleierte Parteifinanzierung eingesetzt werden. Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen Beispiele vorgefunden, bei de-



nen dieses Verbot nicht beachtet wurde. Folgende ausgewählte Fälle belegen dies:

Die Fraktion DIE.LINKE im Stadtrat Halle (Saale) hatte kommunale Mittel in Höhe von rund 2.200 € aufgewendet, die jedenfalls zum Teil nicht ihr selbst, sondern einer Bewerbung zur Oberbürgermeisterwahl und der Partei zugute kamen. Die Fraktion finanzierte eine Anzeige unter der Rubrik – Politische Anzeige – in der Mitteldeutschen Zeitung und in den Sonntagsnachrichten für eine öffentliche Fraktionssitzung am 6. November 2006 in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Oberbürgermeisterwahl in der Stadt Halle (Saale), die am 12. November 2006 stattfand. Die öffentliche Fraktionssitzung wurde gleichzeitig in vier Stadtbereichen durchgeführt.

Die Veranstaltung stand unter dem groß aufgemachten Titel: „Was wird aus meinem Stadtteil?“. Der einladende Fraktionsvorsitzende war zugleich Bewerber der Partei *DIE LINKSPARTEI.PDS* zur Wahl des Oberbürgermeisters.

Sowohl die zeitliche Nähe zur Oberbürgermeisterwahl als auch die Aufmachung der Anzeige sprachen nach Auffassung des Landesrechnungshofes für eine unmittelbare Wahlwerbung und damit für eine unzulässige Verwendung von städtischen Haushaltsmitteln für Wahlwerbung und Öffentlichkeitsarbeit. Zu den nach Ansicht des Landesrechnungshofes unmittelbar zweckentfremdet verwendeten Haushaltsmitteln in Höhe von rund 2.200 € kommen Aufwandsentschädigungen für die Fraktionssitzung gemäß der Entschädigungssatzung hinzu.

*Die Fraktion folgt der Auffassung des Landesrechnungshofes nicht. Sie ist der Ansicht, dass sie die Bürgerinnen und Bürger im Sinne der demokratischen Willensbildung zu einem städtischen Thema einbezogen hat.*

Die CDU-Fraktion im Stadtrat Halle (Saale) hatte im Jahr 2005 eine Mahngebühr in Höhe von 44 € bezahlt, obwohl der Mahnbescheid ausdrücklich gegenüber dem CDU-Kreisverband Halle ergangen war. Diese Ausgaben sind damit der Partei, nicht der Fraktion zuzuordnen.

Die SPD-Fraktion im Stadtrat Halle (Saale) hatte in den Jahren 2005 und 2006 jeweils Ausgaben in Höhe von rund 65 € für die Teilnahme von Vertretern am Neujahrsempfang der SPD-Stadtratsfraktion in der Landeshauptstadt Magdeburg getätigt. Ausgaben für Neujahrsempfänge gehören nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht zum Bereich der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, sondern sind vielmehr der politischen Willensbildung als Aufgabe der Parteien zuzuordnen<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 LHO, vgl. Fußnote 29

Die Fraktionsgemeinschaft FDP + Graue + WV VS 90 im Stadtrat Halle (Saale) hat sich im geprüften Zeitraum von Juli 2004 bis Februar 2008 anteilig an der Finanzierung des Mitteilungsblattes „DAS LIBERALE HALLE“ in einer Höhe von insgesamt 1.260 € beteiligt. Dieses Mitteilungsblatt berichtet z. B. in der Ausgabe 10/11 2007 vorrangig über Aktivitäten des FDP-Kreisverbandes. Die (Mit-) Finanzierung ist daher nach Ansicht des Landesrechnungshofes unzulässig.

Die CDU-Fraktion im Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg hat z. B. im Jahr 2005 CDU-Werbeartikel für rund 40 € beschafft. Darunter befanden sich CDU-Siegelmarken und CDU-Geschenkbund für die Verpackung von Präsenten. Diese Artikel werden mit der identischen Artikelnummer, die auf der Rechnung angegeben war, im Onlineshop der Partei vertrieben. Es handelt sich daher nach Ansicht des Landesrechnungshofes um Ausgaben, die unmittelbar der Partei zuzurechnen und dieser unmittelbar zugute gekommen sind.

Die Fraktion DIE LINKE im Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg hat in den Jahren 2005 bis 2007 jeweils Ausgaben für einen Neujahrsempfang der Fraktion in Höhe von insgesamt rund 1.900 € getätigt. Bei Neujahrsempfängen der Fraktionen, die aus städtischen Mitteln finanziert werden, handelt es sich, wie bereits ausgeführt, nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht um zulässige Öffentlichkeitsarbeit.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg hatte im Jahr 2004 gemeinsam mit dem Kreisverband eine mehrtägige Veranstaltung für die Ausgestaltung einer gemeinsamen Aktion „City Card“ durchgeführt und finanziert. Hierfür hat sie rund 175 € aufgewendet. Die gemeinsame Finanzierung von Projekten und Aktionen mit Parteigliederungen ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes regelmäßig unzulässig, wenn keine klare Abgrenzung erfolgen kann. Die öffentlichen Mittel kommen dann immer (auch) der Partei unzulässig zugute.

Die FDP-Fraktion im Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg hat öffentliche Mittel für die Erstellung und den Versand der „Liberalen Stimme“, einer gemeinsamen Zeitung der Fraktion und des Kreisverbandes der FDP, aufgewendet. In den Jahren 2006 und 2007 betrugen die direkt zuordenbaren Aufwendungen rund 820 €. Hinzu kommen Personalaufwendungen beim Fraktionspersonal; Büromaterial u. Ä., die

nicht gesondert erfasst waren. Ein solches Druckwerk ist allein von der Partei, zu deren Nutzen es entsteht, und nicht mit städtischen Mitteln zu finanzieren.

Die Fraktion Bund für Magdeburg/Tierschutz im Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg hatte im Jahr 2004 Einnahmen und Ausgaben u. a. für den Wahlkampf des Bund für Magdeburg e. V. zur Stadtratswahl am 13. Juni 2004 auf dem Fraktionskonto gebucht. Insgesamt hatte die Fraktion rund 1.090 € aus öffentlichen Mitteln für den Wahlkampf vorfinanziert, die erst Ende November 2004 vom Bund für Magdeburg e. V. ausgeglichen wurden.

**Der Landesrechnungshof hat die Fraktionen auf die Unzulässigkeit der Finanzierung von Ausgaben hingewiesen, die (auch) der Partei zugute kommen. Zur Vermeidung des Verdachts der verschleierten Parteifinanzierung hält er eine strikte Trennung von öffentlicher Parteiarbeit und Fraktionsarbeit für notwendig. Um dies sicher und nachvollziehbar zu dokumentieren, sind die Zahlungsbegründenden Unterlagen stets ordnungsgemäß zu führen.**

#### Private Aufwendungen

Die Mittel dürfen nicht für Zwecke, die privaten Charakter haben, verwendet werden. Im geprüften Beleggut aller Fraktionen waren Ausgaben enthalten, die zur Finanzierung von Präsenten und Ähnlichem verwendet wurden, die haupt- und ehrenamtlich tätigen Personen zugute kamen. Exemplarisch sind Geburtstagsgeschenke an leitende Mitarbeiter der Stadtverwaltung, an Minister und an Fraktionsmitglieder zu nennen, die den überwiegenden Teil dieser privaten Aufwendungen bilden.

Hinzu kamen z. B. Aufwendungen für die Essenversorgung über einen Catering-Service, die über Erfrischungen hinausgingen, während der Stadtratssitzungen in der Landeshauptstadt Magdeburg. Der Landesrechnungshof hat die Städte darauf hingewiesen, dass städtische Leistungen an Fraktionen gewährt werden dürfen, soweit das zur Erfüllung ihrer kommunalrechtlichen Funktion geboten ist. Das bedeutet, dass nicht jede gesellschaftliche, kommunikative Maßnahme finanzierungsfähig ist. Es muss vielmehr ein unmittelbarer Zusammenhang zur Willensbildung im Stadtrat bestehen. Dieser besteht nicht bei Geschenken, Grußkartenversand, Essenversorgung (über Erfrischungen hinausgehend) während der Stadtratssitzung und bei der floristischen und dekorativen Ausstattung der Geschäftsräume.

Aufwendungen im Geschäftsbereich der Oberbürgermeisterin/des Oberbürgermeisters

Die Mittel dürfen nicht im Zuständigkeitsbereich der Oberbürgermeisterin/des Oberbürgermeisters, also insbesondere beim Tätigwerden nach außen, verwendet werden. Die Vertretung und Repräsentation der Stadt obliegt nach § 57 Abs. 2 GO LSA ausdrücklich allein dem Oberbürgermeister. Für derartige Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters haben Fraktionen Haushaltsmittel verwandt. Sie haben Ausgaben zur Finanzierung von Kränzen, Gebinden o. a. Repräsentationsmittel getätigt, die zu offiziellen Anlässen wie Gedenktagen überreicht und gesetzt wurden. Dies betraf auch gegebenenfalls zu leistende freiwillige Zuschüsse in Form von Spenden. Diese widerspricht dem Grundsatz, dass nach § 93 Abs. 1 GO LSA die für die Erfüllung der Aufgaben der Stadt voraussichtlich zu leistenden Ausgaben im Haushaltsplan enthalten sein müssen. Eine Veranschlagung im Haushalt ist daher nur in eng auszulegenden Ausnahmefällen zulässig. Die Ausreichung von Spenden aus kommunalen Haushaltsmitteln gehört grundsätzlich nicht zu den von einer Stadt zu erfüllenden Aufgaben.

Sonstige Aufwendungen für die Teilnahme an Veranstaltungen

Die Mittel müssen stets für Zwecke des Willensbildungsprozesses im Teilorgan Fraktion bzw. Organ Stadtrat verwendet und nachgewiesen werden.

Die Geschäftsführerin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen der Landeshauptstadt Magdeburg nahm an einer Tagung „Frauen in der Politik“ und am Workshop der Landeszentrale für politische Bildung mit dem Thema „Moderation – ein Instrument im politischen Meinungsbildungsprozess“ teil. Diese Reisen dienten nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht erkennbar städtischen Zwecken, sondern waren allgemeinpolitischer Natur. Wenn ein Bezug zur Aufgabe der Fraktion gegeben sein sollte, was in den Unterlagen nicht belegt war, so hätte jedenfalls nicht die Geschäftsführerin, sondern ein Stadtrat/eine Stadträtin teilnehmen müssen.

**4 Unregelmäßigkeiten im Bank- und Kassenverkehr der FDP-Fraktion im Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg**

Die Verwendung der öffentlichen Mittel für die Fraktionsarbeit unterliegt einschränkenden Regelungen gemäß den Grundsätzen der Gemeinde-, Haushalts- und Kassenwirtschaft der Kommunen. Die Rechtsgrundlagen hierfür bilden die Gemeinde-

ordnung LSA, die GemHVO LSA und die GemKVO LSA. Gemäß §§ 6 und 19 GemKVO hat der Bürgermeister die Befugnisse über die Geschäfte im Bank- und Kassenverkehr und die Verwaltung der kommunalen Kassenmittel zu regeln. Gemäß § 39 GemKVO überwacht der Bürgermeister die Führung der Gemeindekasse. Er kann die ihm obliegende Kassenaufsicht einem sonstigen Bediensteten (Kassenaufsichtsbeamten) übertragen, der nicht Kassenverwalter sein darf.

Allgemeine Regelungen über Befugnisse im Bank- und Kassenverkehr für die Fraktionsgeschäfte bestanden bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof weder für die Landeshauptstadt Magdeburg noch für die Fraktionen selbst.

Im zeitlichen Zusammenhang mit der Prüfung durch den Landesrechnungshof stellte die Geschäftsführerin der FDP-Fraktion Unregelmäßigkeiten im Kassen- und Bankgeschäft in den Jahren 2005 und 2007 fest.

Die Geschäftsführerin hatte mit der Übernahme der Aufgaben in der Geschäftsstelle im Jahre 2005 eine Kassendifferenz in Höhe von 99 € festgestellt. Aus den vorliegenden Unterlagen zur Prüfung konnte nicht nachvollzogen werden, woraus sich dieser Differenzbetrag ergab. Mit Beschluss des Vorstandes der Fraktion wurde danach die Kassendifferenz mit privaten Mitteln der Fraktionsmitglieder ausgeglichen.

In dem Zeitraum vom 4. Juni bis 5. November 2007 wurden mit der Kundenbankkarte, über die ausschließlich der Fraktionsvorsitzende verfügte, in neun Fällen Barabhebungen vom Geschäftskonto der Fraktion in Höhe von insgesamt 1.100 € vorgenommen und nicht als Einnahmen im Kassenbuch verbucht. Der Verwendungszweck wurde nicht belegt. Am 29. November 2007 wurde ein Betrag in Höhe der Bankabhebungen von 1.100 € auf das Geschäftskonto eingezahlt. Der Einnahmebeleg war namentlich nicht zuzuordnen. Damit war das Bankkonto zwar ausgeglichen, es bleibt jedoch die zweckentfremdete, in diesen Fällen nicht nachgewiesene Verwendung der Haushaltsmittel als Verstoß gegen kassenrechtliche Vorschriften bestehen. Von dieser Unregelmäßigkeit im Bank- und Kassenverkehr wurde der Landesrechnungshof noch während seiner Prüfung durch den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und die Geschäftsführerin informiert. Bei seinen Erhebungen hat der Landesrechnungshof darüber hinaus festgestellt, dass im Oktober 2007 aus der Barkasse 25 € ohne Verwendungszweck entnommen und erst am 3. Dezember 2007 wieder eingezahlt worden waren. Weitere Angaben zu dieser Unregelmäßigkeit waren aus den vorliegenden Unterlagen nicht zu entnehmen.

Auf Beschluss der Ratsfraktion der FDP vom 3. Dezember 2007 fand am 5. Dezember 2007 eine interne Kassenprüfung statt, die die aufgezeigten Unregelmäßigkeiten

im Geschäftsbereich der Fraktion bestätigten. Umgehend hat die Fraktion das Vier-Augen-Prinzip für alle finanziellen Geschäftsfelder eingeführt. Des Weiteren wurde festgelegt, dass die Revision künftig von einem nicht verfügbungsberechtigten Stadtrat und einem externen Prüfer durchgeführt wird.

**Die FDP-Stadtratsfraktion hat mit Bekanntwerden dieser Unregelmäßigkeiten Festlegungen getroffen, die künftig die Verwaltung, Kontrolle und Sicherheit des Bank- und Kassengeschäfts regeln. Der Landesrechnungshof hält derartige Festlegungen auch bei anderen Fraktionen für notwendig und empfiehlt die konsequente Einhaltung der eigenen Regelungen. Das Ergebnis über die Kontrolle ist dokumentarisch nachzuweisen.**

## **5 Beschäftigung von Personal für die Arbeit der Fraktionen**

### **5.1 Allgemeines**

In Abschnitt 2 hat der Landesrechnungshof dargestellt, dass die Ausgaben der Fraktionen für das bei ihnen beschäftigte Personal einen wesentlichen Anteil der insgesamt den Fraktionen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ausmachen. Deshalb hat der Landesrechnungshof die Voraussetzungen für die Beschäftigung des Personals und die Höhe der Vergütung zu einem besonderen Schwerpunkt dieser Prüfung gemacht.

Die Vertreter der Fraktionen haben in den durchgeführten Abschlussgesprächen deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie der vom Landesrechnungshof vorgenommenen Bewertung im Hinblick auf das zulässige Aufgabenspektrum des hauptamtlichen Fraktionspersonals und der Höhe der Vergütung für die zulässiger Weise wahrzunehmenden Aufgaben nicht folgen.

Der Landesrechnungshof hält an seiner strengen Auslegung fest, die er durch die Ausführungen des Ministeriums des Innern im Runderlass des Ministeriums des Innern vom 20. März 2007 bestätigt sieht:

*„Bei diesem besonders ausgabenintensiven Teil der Fraktionsfinanzierung ist vorab eine intensive Bedarfsanalyse (z. B. durch Erstellung von Tätigkeitsbeschreibungen) und im übrigen eine Kontrolle erforderlich. Ein Bedürfnis für voll- oder teilzeitbeschäftigtes hauptamtliches Personal ist allenfalls dann gerechtfertigt, wenn ein derart hoher organisatorischer*

*Aufwand der Fraktionsgeschäftsführung besteht, der nicht mehr durch die ehrenamtliche Fraktionsführung zu leisten ist. Politische Ratsarbeit, insbesondere auch das Einbringen besonderer persönlicher Fähigkeiten, ist hingegen Bestandteil des Ehrenamtes. ...*

*Eine Bezahlung von Fraktionspersonal aus kommunalen Haushaltsmitteln ist somit ausschließlich für die Wahrnehmung zulässiger Fraktionsaufgaben möglich. Dies umfasst lediglich Aufgaben der Fraktionsgeschäftsführung. Nicht durch kommunale Haushaltsmittel abgedeckt werden darf demgegenüber ein Finanzbedarf für Personalkosten, der aus der Wahrnehmung darüber hinausgehender Funktionen besteht. Denn die finanzielle Unterstützung für Personal der Fraktion darf nicht der mittelbaren Finanzierung der hinter der Fraktion stehenden Partei, der Wahlwerbung oder der Mitgliedergewinnung dienen.*<sup>433</sup>

## **5.2 Ehrenamtliche Stadträte als hauptberufliche Fraktionsmitarbeiter**

Sowohl in der Landeshauptstadt Magdeburg als auch in der Stadt Halle (Saale) waren jeweils drei ehrenamtlich tätige Stadträtinnen/Stadträte zugleich hauptamtlich bei den Fraktionen beschäftigt, in denen sie Mitglied waren.

Im Land Sachsen-Anhalt trifft allein § 43 GO LSA Regelungen zu Fraktionen. Nicht geregelt ist die Frage, ob hauptberuflich tätige Mitarbeiter der Fraktionen zugleich Mitglieder des Rates sein können.

Eine derartige ausdrückliche Regelung findet sich z. B. in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen<sup>34</sup>. In den im Land Nordrhein-Westfalen 1993/1994 durchgeführten parlamentarischen Beratungen und Anhörungen hatten die Beteiligten deutlich zum Ausdruck gebracht, dass es ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung unzulässig ist, hauptamtliche Fraktionsgeschäftsführer (oder anderes Fraktionspersonal) aus öffentlichen Haushaltsmitteln zu finanzieren, wenn sie gleichzeitig Ratsmitglieder sind<sup>35</sup>. In diesem Zusammenhang hatte der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen auch geregelt, dass ein Ratsmitglied keine Aufwandsentschädigung erhält, wenn es hauptberuflich tätiger Mitarbeiter einer Fraktion ist.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind für eine Bewertung dieser Sachverhalte folgende Punkte zu beachten:

<sup>33</sup> Runderlass des Ministeriums des Innern vom 20. März 2007 -31.11-10005-§ 43 GO LSA, § 32 LKO LSA (nicht veröffentlicht) Abschnitt 3.1 Buchstabe f) Personelle Ausstattung (Geschäftsstellenpersonal, Fraktionsassistenten)

<sup>34</sup> § 56 Abs. 4 Satz 1 GO NRW seit der Neufassung der GO NRW vom 14. Juli 1994 (GVBl. NRW 1994, S. 666)

<sup>35</sup> vgl. z. B. Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschuss für Kommunalpolitik, Ausschussprotokoll 11/925 der öffentlichen Anhörung vom 16. Juni 1993, [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA11-925\\_1-135.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA11-925_1-135.pdf)

Gemäß § 30 Abs. 1 GO LSA muss, wer zu ehrenamtlicher Tätigkeit bestellt ist, die ihm übertragenen Geschäfte uneigennützig und verantwortungsbewusst führen. Für die ehrenamtliche Tätigkeit besteht gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 GO LSA ein Anspruch auf Ersatz der Auslagen und des Verdienstausfalls. Ehrenamtlich Tätigen wird in beiden Städten eine angemessene Aufwandsentschädigung nach Maßgabe der jeweiligen Entschädigungssatzung gewährt.

Mit der Gewährung der Aufwandsentschädigung ist der Anspruch auf Auslagenersatz – mit Ausnahme der Kosten für Dienstreisen sowie der zusätzlichen Kosten für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen – abgegolten. Abgegolten sind damit z. B. Zeit und Arbeitsleistung, Haftungsrisiken, bare Auslagen wie Fahrtkosten für Dienstgänge, erhöhte Verpflegungsaufwendungen, Kosten für die Beschaffung von Fachliteratur. Es wird auch der Aufwand berücksichtigt, der einem Stadtrat durch die Teilnahme an Fraktionssitzungen entsteht.<sup>36</sup> Die Aufwandsentschädigung ist kein Entgelt für Arbeitsleistungen, aus dem der Lebensunterhalt ganz oder zum Teil zu bestreiten ist.

Gemäß § 33 Abs. 3 GO LSA kann auf diese Ansprüche nicht verzichtet werden.

Im Stadtrat sind zudem neben dem Bürgermeister nur ehrenamtliche Mitglieder zugelassen (§ 36 Abs. 1 GO LSA).

Daneben können die Fraktionen aufgrund von Arbeitsverträgen Fraktionspersonal einstellen.

Die Aufgaben der Geschäftsführer, Fraktionsassistenten und Sekretärinnen der Fraktionen überschneiden sich regelmäßig mit dem ehrenamtlichen Tätigkeitsfeld des Stadtrates. Dies geht auch aus den Ausführungen des Ministeriums des Innern (vgl. Abschnitt 5.1) hervor.

Durch das Personal werden u. a. die Arbeitsteilung unter den Mitgliedern organisiert, gemeinsame Initiativen vorbereitet und aufeinander abgestimmt sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützt. Würde eine Fraktion über kein Personal verfügen, müssten die Stadträte selbst die Fraktionsarbeit organisieren und koordinieren, recherchieren, Anträge formulieren und den gesamten Willensbildungsprozess steuern.

Fraktionsmitarbeiter, die zugleich Stadträte sind, sind nicht Dritte, die eine Dienstleistung für die Fraktion im Rahmen ihres Arbeitsvertrages durchführen, sondern gleichzeitig ehrenamtliche Aufgabenträger.

---

<sup>36</sup> Klang/Gundlach, Gemeindeordnung und Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt, 2. Auflage, § 33 Rdnr. 5



Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass die Anstellung von Fraktionsmitgliedern als Mitarbeiter der Fraktionen positive Effekte bei der inhaltlichen Arbeit in den Fraktionen haben kann.

Wegen des gesetzlichen Vorranges der Aufwandsentschädigung (vgl. § 33 Abs. 1 - 3 GO LSA), die die ehrenamtlichen Mitglieder des Stadtrates auch für ihr Engagement in den Fraktionen erhalten, ist die Vergütung grundsätzlich gleichgelagerter Tätigkeiten aus dem Arbeitsvertrag nach Auffassung des Landesrechnungshofes rechtlich problematisch.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Gesetzgeber, eine ausdrückliche Klarstellung in der Gemeindeordnung vorzunehmen, wenn er die hauptberufliche Beschäftigung von Mitgliedern des Rates bei den Fraktionen zulassen will.

### **5.3      *Feststellungen zur Angemessenheit der Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Personal***

In beiden Städten hat jeweils der Stadtrat im Rahmen seiner Haushalts- und Organisationskompetenz beschlossen, Personalausgaben der Fraktionen aus Haushaltsmitteln zu erstatten. Die Gewährung der Zuweisungen ist an eine Ermessensentscheidung des Stadtrates unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Haushaltsgrundsätze gebunden. Beim Umgang mit Haushaltsmitteln haben die Städte abzusichern, dass diese Mittel rechtmäßig verwendet werden.

Der Landesrechnungshof zeigt im Nachfolgenden auf, dass die Stadtratsbeschlüsse für die Gewährung von Zuwendungen für den Personalbedarf teilweise nicht mit den gesetzlichen Erfordernissen im Einklang stehen und auch die Verwendung der Haushaltsmittel für das Fraktionspersonal oftmals nicht im zulässigen Rahmen erfolgte.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der kommunalpolitische Gestaltungsspielraum der Fraktionen nicht übermäßig einzuengen ist.

#### ***Notwendige Ermittlung des Bedarfs***

Da das Fraktionspersonal vollständig aus Haushaltsmitteln finanziert wird, sind die Vorschriften des Gemeinde- und Gemeindehaushaltsrechts zu beachten. Die Haushaltsmittel dürfen nur für die notwendige Aufgabenerfüllung der Fraktionen eingesetzt werden. Die Notwendigkeit von Personal und damit des Bedarfs ist messbar am konkret vorhandenen Organisations-, Koordinations- und Informationsbedarf der Fraktionsmitglieder. Hierzu bedarf es einer konkreten Bedarfsermittlung durch die Städte.

Eine konkrete Bedarfsermittlung zur Beschäftigung von Fraktionspersonal ist dem Landesrechnungshof in beiden Städten nicht bekannt geworden. Die vorgelegten Tätigkeitsbeschreibungen und sonstigen Unterlagen für die Arbeitsverhältnisse des Fraktionspersonals sowie die vorliegenden Geschäftsordnungen zeigten, dass für eine Vielzahl von Arbeitsvorgängen kein konkreter bzw. zulässiger Bedarf für die eigentliche Aufgabe einer Fraktion gegeben ist.

Dies betraf sowohl die Tätigkeitsbereiche der Fraktionsgeschäftsführer als auch der Fraktionsassistenten<sup>37</sup> und der sonstigen Mitarbeiter<sup>38</sup> der Geschäftsstellen.

Am Beispiel der Fraktionsgeschäftsführer in der Landeshauptstadt Magdeburg zeigt der Landesrechnungshof die mangelnde Bedarfsermittlung auf:

Die Geschäftsführer sind nach den vorliegenden Tätigkeitsbeschreibungen für die Geschäfte der laufenden Verwaltung der Fraktionen verantwortlich. In den Tätigkeitsbeschreibungen ist diesbezüglich der Bedarf an Tätigkeiten anzuerkennen, der mit der Erledigung der in der Fraktion anfallenden organisatorischen, personellen, administrativen und finanziellen Aufgaben verbunden ist.

Weitere festgelegte Aufgaben betreffen inhaltliche, u. a. wie folgt beschriebene Schwerpunkte:

- die Koordinierung und Mitarbeit bei allen kommunalpolitischen Fragen und Aufgabenstellungen, die Überprüfung der Verwaltungsvorlagen auf ihren kommunalpolitischen Gehalt, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit,
- die organisatorische und inhaltliche Vorbereitung von Fraktionssitzungen und Fraktionsvorstandssitzungen,
- das Erstellen von Beratungs- und Beschlussvorlagen (Vorlage entscheidungsreifer Vorschläge, Erarbeitung von Alternativen),
- die Beschaffung und Aufbereitung von Informationsmaterial,
- die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- die Auswertung von Stadtratsprotokollen im Hinblick auf eine Realisierung von Beschlüssen durch die Verwaltung.

Der Landesrechnungshof hat in den vorliegenden Tätigkeitsbeschreibungen der Geschäftsführer eine Reihe von Aufgabenstellungen festgestellt, die außerhalb des zulässigen Bedarfs und somit des Kompetenzbereiches der Geschäftsführer der Fraktionen liegen.

- In allen Tätigkeitsbeschreibungen wird darauf verwiesen, dass die Arbeitsaufga-

---

<sup>37</sup> teilweise auch als „Wissenschaftliche Mitarbeiter“ oder „Fraktionsreferenten“ bezeichnet

<sup>38</sup> teilweise „Sekretärinnen“ oder „Sachbearbeiter/innen“

ben der Mitarbeiter der Fraktionsgeschäftsstelle in erster Linie politischen Charakter tragen.<sup>39</sup> Kommunalpolitik ist die politische Arbeit in den Kommunen. Die Städte und Gemeinden haben das in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung, d. h. sie können ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst und eigenverantwortlich regeln und entscheiden. Dafür werden von den Bürgern Gemeindevertretungen und Bürgermeister gewählt. Die Gemeindevertretungen als gewählte Verwaltungsorgane bestimmen aufgrund ihrer Zusammensetzung die politische Ausrichtung der Kommune. Die Vorbereitung der Willensbildung im Stadtrat erfolgt u. a. in den Fraktionen. Fraktionen sind ein Teil der Gemeinde und die Gemeinde hat das Wohl aller Einwohner zu fördern (§ 1 Abs. 1 GO LSA). Die Gemeinde ist ausschließlicher Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen (§ 2 Abs. 1 GO LSA). Die Fraktion darf daher ihre Arbeit nicht auf den politischen Rahmen beschränken. Die Gemeinderäte sind Volksvertretungen und die Mitglieder sind Vertreter der Einwohner, welche in Ausübung ihres freien Mandats lediglich die Möglichkeit haben, Strategien der Parteien aus dem Wahlkampf umzusetzen. In erster Linie muss das Fraktionspersonal eingebunden werden, den Auftrag der Volksvertreter, für das Wohl der Einwohner tätig zu werden, zu unterstützen.

- Eine der Hauptaufgaben der Geschäftsführer ist die Koordinierung und Mitarbeit bei allen kommunalpolitischen Fragen und Aufgabenstellungen und die Überprüfung der Verwaltungsvorlagen auf ihren kommunalpolitischen Gehalt, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Der Landesrechnungshof hat dargestellt, dass er es wegen des Prinzips der Ehrenamtlichkeit in Sachsen-Anhalt für rechtlich problematisch hält, wenn Mitglieder des Rates gleichzeitig Angestellte der Fraktionen sind. Sie haben ausschließlich beratende Funktion gegenüber den Stadträten. Nur die ehrenamtlichen Stadträte haben im Stadtrat und somit auch in der Fraktion, als Teilorgan des Stadtrates, ein kommunalverfassungsrechtlich gesichertes Mitbestimmungsrecht (§§ 52 Abs. 1 und 54 Abs. 1 GO LSA).

Daher darf das Fraktionspersonal nur unterstützend bezüglich der verwaltungsbezogenen Vorgänge wirken, d. h. seine Aufgabe darf es nicht sein, die Inhalte selbstständig kommunalpolitisch auszuloten und politisch richtungsweisend tätig zu werden.

---

<sup>39</sup> Nach Abschnitt 3.1 Buchstabe f) des Runderlasses des Ministeriums des Innern vom 20. März 2007 ist politische Ratsarbeit, insbesondere auch das Einbringen besonderer persönlicher Fähigkeiten, Bestandteil des Ehrenamtes.

**Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass Fraktionspersonal ausschließlich auf der Basis eines Beschäftigungsverhältnisses tätig wird. Es ist zwischen Amt und Mandat zu differenzieren.**

- Aufgabe der Fraktionsgeschäftsführer ist häufig der Kontakt zu Parteivorständen. Der Stadtrat ist gemäß § 35 GO LSA Verwaltungsorgan der Gemeinde und gemäß § 44 Abs. 2 GO LSA im Rahmen der Gesetze auch nur für die Angelegenheiten der Gemeinde zuständig. Dies gilt gleichfalls für die sachliche Zuständigkeit der Fraktionen, die sich im Wesentlichen mit der vorbereitenden Gestaltung der Selbstverwaltungsaufgaben der Stadt zu befassen haben. Somit kann eine inhaltliche Abstimmung mit Parteivorständen auf allen Ebenen nicht zum bedarfsgerechten Aufgabenbereich der Fraktionsgeschäftsführer gehören.

**Beim Personaleinsatz ist somit strikt auf die Abgrenzung zur Partei zu achten.**

- Die Geschäftsführer haben teilweise auch die Fraktionen im Auftrag des Fraktionsvorstandes zu repräsentieren. Einige Geschäftsführer tragen zudem die Verantwortlichkeit für Pressemitteilungen und Presseschriften der Fraktionen oder haben Pressegespräche durchzuführen.

Der Geschäftsführer einer Fraktion hat jedoch als Nichtmitglied der Fraktion (§ 43 GO LSA) keine Organstellung in der Fraktion und damit keine Außenvertretungsberechtigung für die Fraktion. Die Stadt wird vertreten durch den Oberbürgermeister (§ 57 Abs. 2 GO LSA), daher hat dieser auch Beschlüsse des Stadtrates nach außen zu vertreten. Keinesfalls ist dies Aufgabe von Geschäftsführern der Fraktionen.

**Die Vertretung einer Fraktion nach außen liegt nicht im Zuständigkeitsbereich des Geschäftsführers und des sonstigen Personals einer Fraktion und ist damit keine zulässige Aufgabe im Rahmen einer Tätigkeitsbeschreibung.**

- Die in einigen Geschäftsordnungen festgesetzten Gremien der Fraktion sind eng verknüpft mit den parteipolitischen örtlichen Führungen.

So war z. B. in § 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung der SPD-Fraktion des Rates der Landeshauptstadt Magdeburg die Mitgliedschaft des jeweiligen Vorsitzenden des Stadtverbandes der Partei im Fraktionsvorstand festgelegt, wenn auch nur mit beratender Stimme.

Nehmen an den Fraktionssitzungen Vertreter der örtlichen Parteigremien auf-

grund Geschäftsordnungsregelung regelmäßig teil, die in der Fraktion Einfluss auf die politische Willensbildung (Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz) nehmen, kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch Parteiarbeit gefördert werden. Es ist jedoch Aufgabe in der Fraktionssitzung, die mandatsbezogene Willensbildung ihrer Mitglieder als Stadträte zu fördern. Dazu wird Personal eingesetzt. Die Fraktionsgeschäftsführer bereiten die Fraktions- und Arbeitskreissitzungen vor und nach.

**Aus Haushaltsmitteln der Stadt finanziertes Personal darf nicht für Parteiarbeit im Wahlkreis gebunden werden. Daraus können sich Bezugspunkte hin zu einer verschleierte Parteifinanzierung entwickeln.**

- Darüber hinaus setzen die Fraktionen die Geschäftsführer für die Beantwortung von Bürgeranliegen, Bürgergespräche und die Durchführung der Einwohnergesprächstunden ein. Der Geschäftsführer ist Ansprechpartner von Einwohnern bei Problemen mit der Stadtverwaltung und städtischen Gesellschaften.

Gemäß Artikel 19 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten und Beschwerden an den Landtag, die Vertretungen des Volkes in den Kommunen und an die zuständigen Stellen zu wenden.

Verwaltungsorgane der Gemeinde sind gemäß § 35 GO LSA der Gemeinderat und der Bürgermeister. Die Zuständigkeit richtet sich nach der gesetzlich vorgegebenen Kompetenzverteilung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister (vgl. §§ 62, 63 GO LSA). Da Petitionen zu dem Geschäft der laufenden Verwaltung gehören, sind diese durch den Bürgermeister zu beantworten. Im Übrigen ist die Beantwortung von Bürgeranfragen über den Stadtrat und nicht durch das Fraktionspersonal vorzunehmen. Die Stadträte als gewählte Volksvertreter sind in den Stadtteilen bzw. Wahlkreisen tätig. In ihren Wahlkreisen sind sie erster Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger in allen Angelegenheiten des öffentlichen Lebens. Die Stadträte können die Anliegen bei der Fraktionsarbeit berücksichtigen, sie sind jedoch ausschließlich dem Gemeinwohl verantwortlich.

**Das Fraktionspersonal kann und darf den einzelnen Stadtrat nicht ersetzen. Den Kontakt mit dem Bürger haben die Stadträte in ihrem Ehrenamt zu gewährleisten.**

#### *Vergütung des Personals*

Die Fraktionen haben, da sie zur Finanzierung öffentliche Haushaltsmittel einsetzen, nach Ansicht des Landesrechnungshofes ihr Personal nach dem öffentlichen Tarifrecht zu vergüten und damit auch die entsprechenden tariflichen Eingruppierungs-

vorschriften umzusetzen.

*Die Vertreter der Fraktionen sind in den geführten Abschlussgesprächen dieser Rechtsauffassung teilweise nicht gefolgt.*

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Fraktionen sind kommunalverfassungsrechtlich Teil des Stadtrates als Hauptorgan der Kommune. Sie sind damit in ihrer Stellung dem Verwaltungsorgan Stadtrat zuzurechnen. Als Teil eines Verwaltungsorgans finden für die Fraktionen die kommunalrechtlichen Regelungen grundsätzliche Anwendung, auch wenn die Fraktionen insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Arbeitsverträgen mit Personal für die Geschäftsführung Teilrechtsfähigkeit haben.<sup>40</sup> Die kommunalrechtliche Verpflichtung, die für die gesamte Kommune geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten, und die Möglichkeit, im Rechtverkehr auftreten zu können, schließen sich dabei nicht aus.

Außerdem sind die öffentlichen Haushaltsmittel generell unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 90 Abs. 2 GO LSA zu verwenden. Damit unterliegen die Personalausgaben der Fraktionen, für die Haushaltsmittel der Städte bereitgestellt werden, den gleichen Beschränkungen wie die Personalausgaben für unmittelbare Beschäftigte der Kommunen. Für Bedienstete der Gemeinden sind gemäß § 73 Abs. 2 GO LSA die gesetzlichen und tarifrechtlichen Vorschriften anzuwenden. Auch wenn es sich bei den Beschäftigten der Fraktionen nicht um unmittelbare Bedienstete der Städte handelt, bildet die tarifgerechte Vergütung die Obergrenze für zulässige Personalausgaben der Fraktionen. Abweichungen von der Einhaltung des Tarifrechtes sind in entsprechender Anwendung des § 73 Abs. 3 GO LSA zulässig, wenn sie zu Einsparungen bei den Personalausgaben führen; sie sind der Kommunalaufsichtsbehörde einen Monat vor ihrer Durchführung anzuzeigen.

Der Landesrechnungshof hat in den Fällen, in denen im Arbeitsvertrag keine Anwendung des öffentlichen Tarifrechtes vereinbart war, die annähernd zutreffende Entgeltgruppe zugrunde gelegt.

Weder in der Landeshauptstadt Magdeburg noch in der Stadt Halle (Saale) lagen Bewertungen gemäß den Eingruppierungsvorschriften (§ 17 TVÜ-VKA in Verbindung mit § 22 Abs. 2 BAT-O) vor. Der Landesrechnungshof weist zu den vorhandenen Stellenbeschreibungen darauf hin, dass die Zeitanteile zu jedem Arbeitsvorgang als eine wesentliche Grundlage einer exakten Stellenbewertung nicht bestimmt wurden. Aus den definierten Arbeitsvorgängen ergaben sich dennoch ausreichende Anhaltspunkte zu der Feststellung des Landesrechnungshofes, dass die derzeitigen

---

<sup>40</sup> vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 9. Juni 2009, 10 ME 17/09 - zitiert nach <http://www.dbovg.niedersachsen.de/Entscheidung.asp?Ind=05000200900001710+ME>

Vergütungen nicht im Einklang mit dem Tarifrecht des öffentlichen Dienstes stehen.

Der Landesrechnungshof stellt dies beispielhaft für die Geschäftsführer dar:

Die Geschäftsführer der insgesamt 13 Fraktionen wurden nach den Entgeltgruppen E 10 (einmal), E 11 (viermal), E 13 (siebenmal) und E 14 (einmal) vergütet.

Die Tätigkeit der Geschäftsführer bedarf gründlicher und umfassender Fachkenntnisse und selbstständiger Leistungen. Eine besondere Verantwortung ist insofern gegeben, da sich die Arbeitsabläufe auf andere Mitarbeiter und/bzw. dritte Personen beziehen. Geschäftsführer koordinieren die Tätigkeit von Stadträten. Diese Koordination beschränkt sich auf vorgegebene Abläufe der vorbereitenden Stadtrats- und Ausschusstätigkeit in der Fraktion. Es werden daher nach Einschätzung des Landesrechnungshofes die Eingruppierungsmerkmale der Vergütungsgruppe V b BAT-O (E 9 TVöD) erfüllt.

Die Verantwortlichkeit des Geschäftsführers einer Fraktion reduziert sich auf die Bearbeitung der von der Fraktion vorgegebenen Sachverhalte, die sich z. B. im Rahmen der Planung von Fraktionssitzungen, der Entwicklung von Entscheidungshilfen, Textvorschlägen und Vorschlägen für die Öffentlichkeitsarbeit bzw. der Informationstätigkeit bewegen.

Die Arbeitsvorgänge stellen qualitativ hohe Anforderungen, führen jedoch bewertungstechnisch nicht zu dem Merkmal einer besonders hohen Verantwortlichkeit für schwierige und bedeutende Arbeitsvorgänge.

Der Geschäftsführer hat zwar einen Gestaltungsspielraum, die eigentliche Verantwortung der Umsetzung liegt bei den nicht weisungs- und auftragsgebundenen Stadträten bzw. bei den Organen einer Fraktion im Rahmen der Vertretung einer Fraktion nach außen und innen.

Die Geschäftsführer sind somit in ihrer Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit durch die Vorgabe der konkreten Sachverhalte durch die Fraktion eingeschränkt. Die Eigenverantwortlichkeit für das Sachgebiet ist insofern systembedingt nicht gegeben. Der Entscheidungsvorgang der Fraktionsmitglieder darf nur dahingehend beeinflusst werden, dass die Vorlagen den Gesetzen entsprechen.

Die Geschäftsführer sind damit zulässigerweise überwiegend mit folgenden Aufgaben beschäftigt:

- Innere Organisation der Fraktionsgeschäftsstelle einschließlich Nutzung und Verbesserung der technischen Ausstattung,
- Verantwortung für Haushalt (Planung, Abschlussrechnung), Verwaltung der Fraktionsmittel,

- Beschaffung und Aufbereitung von Informationsmaterial,
- Bearbeitung von Post und eingehenden Informationen (einschl. Zuordnung zu Verantwortlichen),
- Organisatorische Vor- und protokollarische Nachbereitung der Fraktionsberatungen und Vorstandssitzungen,
- Koordination der Mitarbeiter der Geschäftsstelle und Anleitung,
- thematische Recherchen.

Dabei ist auch zu beachten, dass die Geschäftsführer oftmals einen hohen Aufwand an Sekretariats- und Organisationsaufgaben sowie zur Verwaltung des Fraktionshaushaltes (Buchführung) zu leisten haben. Diese Tätigkeiten bedingen wiederum keine Einordnung in die höheren Entgeltgruppen, sondern in die Entgeltgruppen E 3 - E 8.

Es wären somit bei der Bedarfsermittlung auch Zeitanteile einzelner Tätigkeiten zu berücksichtigen, die dem Landesrechnungshof nicht vorlagen.

Die Stellenbeschreibungen beinhalteten zudem, wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, einen übermäßigen Anteil von Tätigkeiten, die nicht der bedarfsgerechten Geschäftsführung zugeordnet werden können, wie z. B. Repräsentationsaufgaben, Verhandlungen mit Abordnungen und Bürgervertretungen, Zusammenarbeit mit Parteivorständen, Landtags- und Bundestagsabgeordneten oder Abgeordneten anderer Städte der jeweiligen Partei oder kommunalpolitischen Vereinigungen.

**Sind Geschäftsführer nur geringfügig mit bewertender, gutachtlicher Tätigkeit und dem Erstellen von Entscheidungshilfen beauftragt, kann die Bewertung nur im Bereich der Entgeltgruppe E 9 erfolgen.<sup>41</sup>**

**Bei einer Absenkung der Vergütung von der Entgeltgruppe E 13 zur Entgeltgruppe E 9 würden sich durchschnittlich jährliche Einsparungen pro Person in Höhe von rund 13.000 € ergeben.**

Teilweise enthielten die Stellenbeschreibungen auch die Aufgaben, Verwaltungsvorlagen zu bewerten, Satzungsentwürfe sowie Haushaltssatzung und Haushaltsplan zu prüfen sowie auch die Beschlussdurchführung durch die Verwaltung zu überprüfen.

Die ausschließlich rechtliche Beurteilung von Beschlussvorlagen für die Ausschüsse und den Stadtrat verlangt Rechtskunde in den klassischen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, in der Verwaltungsökonomie u. Ä., die dem Ausbildungsprofil von Fachhochschulen entsprechen und somit den Anforderungen an das Qualifikationsniveau der Beschäftigten in den Entgeltgruppen E 9 - E12.

---

<sup>41</sup> Landesarbeitsgericht Niedersachsen, 13. Juli 2004, 13 Sa 2156/03 E



Aufgabe der Fraktionen ist die Vorbereitung der Willensbildung der Stadträte bis hin zu einem gemeinsamen Konsens. Insofern ist es nicht Aufgabe der Fraktionen, die juristische Korrektheit der Satzungen und Beschlüsse regelmäßig abschließend und vollständig, d. h. gutachterlich zu prüfen. Dies würde dazu führen, dass die Fraktionen eine Gegenverwaltung aufbauen, indem sie die durch Gesetz dem Oberbürgermeister übertragene Aufgabe der Vorbereitung der Beschlüsse des Stadtrates (§ 62 Abs. 1 GO LSA) übernehmen.

Aufgabe des Fraktionsgeschäftsführers ist es, die von den Stadträten aufgeworfenen kommunalpolitischen Intentionen inhaltlich zu formulieren und überschlägig zu bewerten, damit sie dem Stadtrat vorgelegt werden können. Das Verantwortungsspektrum des Geschäftsführers bei den genannten Aufgaben endet somit bereits in der Phase der Zuarbeit für die Fraktionsversammlung bzw. für das Fraktionsmitglied.

Beschließend wirken der Stadtrat und die beschließenden Ausschüsse. Die Umsetzung der Beschlüsse und damit ihr Vollzug findet wiederum durch den Oberbürgermeister statt (§ 62 Abs. 1 GO LSA). Sind Beschlüsse nicht gesetzmäßig oder nachteilig für die Stadt, besteht ein Widerspruchsrecht/eine Widerspruchspflicht des Bürgermeisters gemäß § 62 Abs. 3 GO LSA, d. h. diesem obliegt auch nach der Beschlussfassung die Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Beschlüsse.

Für die Fraktionen besteht zudem kein allgemeines Überprüfungsrecht der Beschlussdurchführung. Die Überwachung der Ausführung der Beschlüsse des Stadtrates obliegt dem Gemeinderat, wobei sich diese auf die eigentliche Sachentscheidung beschränkt und nicht auf die Einzelheiten des Vollzugs. Fraktionen können in allen Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung verlangen, dass der Bürgermeister den Gemeinderat unterrichtet. Insofern ist festzustellen, dass auch in diesem Tätigkeitsfeld dem Fraktionsgeschäftsführer die Aufgabe der Recherche und Informationssammlung übertragen werden könnte. Die Unterrichtung führt wiederum der Oberbürgermeister gegenüber dem Stadtrat aus sowie auch die Durchführung gegebenenfalls notwendiger Maßnahmen. Entscheidungs- und Vollzugsaufgaben entstehen für Fraktionspersonal nicht. Die Ausführung des Anfragerechts obliegt der Entscheidung der Fraktion bzw. deren Organen.

Tätigkeitsmerkmale der besonderen Verantwortung und Bedeutung sind daher nicht nachhaltig zu berücksichtigen. Vielmehr drückt sich bereits in den zu leistenden selbstständigen Leistungen aus, dass der Geschäftsführer die Pflicht hat, einen gewissen Entscheidungs- und Ermessensspielraum wahrzunehmen.

Sofern selbstständig wissenschaftliche Resultate zu gewinnen sind, kann auch das Merkmal einer besonderen Schwierigkeit Berücksichtigung finden. Anerkannt wird

durch den Landesrechnungshof auch, dass einzelne Sachverhalte im Rahmen der Willensbildung für die Fraktion von besonderer Bedeutung sein können.

Für den o. g. Arbeitsvorgang ermittelt der Landesrechnungshof eine Maximalbewertung nach der Vergütungsgruppe E 11. Der Arbeitsvorgang hebt sich nicht durch eine besondere Verantwortung aus der Vergütungsgruppe E 11 heraus, so dass eine höhere Eingruppierung nicht erwogen werden kann. Um eine Eingruppierung bis maximal in die Entgeltgruppe E 11 vorzunehmen, müssten diese entsprechenden Arbeitsvorgänge die überwiegende Arbeitszeit in Anspruch nehmen.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann eine Bewertung der Fraktionsgeschäftsführer im Fall der Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeiten höchstens zur Entgeltgruppe E 11 führen.**

**Bei einer Absenkung der Vergütung von der Entgeltgruppe E 13 zur Entgeltgruppe E 11 würden sich durchschnittlich jährliche Einsparungen pro Person in Höhe von rund 5.000 € ergeben.**

**Aufgrund der vorliegenden unvollständigen Bewertungsgrundlagen konnte eine abschließende Einschätzung einer möglichen Bewertung der Eingruppierung nicht durchgeführt werden. Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Höhe der derzeitigen Vergütung der Geschäftsführer nicht den tariflichen Eingruppierungsvorschriften entspricht.**

**Vergleichbare Feststellungen und Bewertungen hat der Landesrechnungshof auch für die Fraktionsassistenten und Sekretärinnen getroffen. Er hat ein jährliches Einsparpotenzial an Personalausgaben für die Stadt Halle (Saale) in Höhe von rund 120.000 € und für die Landeshauptstadt Magdeburg in Höhe von rund 130.000 € ermittelt.**

## **6        Fehlende Befristung der Arbeitsverträge**

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in beiden Städten fast alle Fraktionen mit ihrem Fraktionspersonal unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen hatten. Eine kommunale Fraktion wird mit dem Ende einer Wahlperiode in der Regel aufgelöst und geht nach ihrer Abwicklung unter. Die neue Fraktion im neuen Stadtrat haftet damit nicht für Verbindlichkeiten, die eine (Vorgänger-) frühere Fraktion begründet hat. Die alte aufgelöste Fraktion besteht allerdings nach ihrer Auflösung in eingeschränktem Umfang fort. Sie verliert zwar ihre körperschaftsinternen Mitwirkungsbefugnisse, existiert aber mit dem alleinigen Ziel der vollständigen Beendi-

gung aller aus ihrer Tätigkeit resultierenden Rechtsbeziehungen weiter<sup>42</sup>. Zu den Rechtsbeziehungen, die beendet werden müssen, gehören auch die Arbeitsverhältnisse.

Eine Regelung, wie sie § 4 a Fraktionsgesetz LSA trifft, gibt es im Kommunalrecht nicht. Nach dieser Vorschrift gilt eine Landtagsfraktion über die Wahlperiode hinaus als fortbestehend, sofern sie sich in der folgenden Wahlperiode nach den entsprechenden Bestimmungen neu bildet. Das Vermögen sowie die Forderungen und Verbindlichkeiten aus Rechtsgeschäften der früheren Fraktion gehen dann auf diese neue Fraktion über.

Im Kommunalrecht hingegen findet eine derartige Rechtsnachfolge nicht statt.<sup>43</sup> Damit gehen die Fraktionen mit dem Ende der Wahlperiode als kommunalverfassungsrechtliches Teilorgan unter.

**Eine Fraktion, die ihre körperschaftsinternen Mitwirkungsbefugnisse verloren hat, kann deshalb keine öffentlichen Mittel zur Finanzierung ihres Personals mehr erhalten. Diese Mittel werden für die Fraktionsarbeit im Rahmen der Beteiligung an der Willensbildung im Stadtrat gezahlt. Daran hat eine aufgelöste Fraktion keinen Anteil mehr.**

Damit sind die Fraktionen und die Arbeitnehmer faktisch gezwungen, ihr Arbeitsverhältnis auch aufzulösen. Die nachfolgende neue Fraktion muss einen neuen Arbeitsvertrag abschließen, wenn sie dasselbe Personal ebenfalls zu beschäftigen beabsichtigt. Ein Arbeitsvertrag bedarf zwar keiner Form und kann auch konkludent, also durch schlüssiges Handeln, begründet werden, indem sich die neue Fraktion und der Arbeitnehmer einig sind, ein Arbeitsverhältnis zu den Konditionen des Vertrages mit der Vorgängerfraktion zu begründen und auch so handeln. Es ist allerdings klarer, wenn eine neue Fraktion, auch nach außen und für die Vertragsparteien erkennbar, neue Verträge schließt. Außerdem verlangt § 2 Abs. 1 TVöD, dass der Arbeitsvertrag schriftlich abgeschlossen wird. Im Übrigen fällt es bei klarer Regelung auch leichter, ein Arbeitsverhältnis auslaufen zu lassen, wenn die Fraktion das sachlich für richtig hält.

**Kommunale Fraktionen sollten ihre Arbeitsverhältnisse bis zur Auflösung der Fraktion bzw. bis zum Ablauf der Wahlperiode befristen.**

---

<sup>42</sup> Klang/Gundlach, Gemeindeordnung und Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt, 2. Aufl., § 43, RN 1 / Wiegand/Grimberg, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, 3. Aufl. § 43, RN 6 / Lübking/Beck, Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, Bd. 2, § 43, RN 8 / OVG Münster, NVwZ-RR, 1993, 263

<sup>43</sup> Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 9. Juni 2009, 10 ME 17/09

## **7        Fazit**

Die Fraktionen in den Stadträten leisten einen wesentlichen Beitrag dazu, dass abweichende Meinungen der in ihnen zusammengeschlossenen Ratsmitglieder zu einem mehrheitlich für richtig gehaltenen Standpunkt zusammengeführt werden, um so durch Vorwegbildung klarer Mehrheiten die Zusammenarbeit des Rates zu erleichtern und dadurch eine zügige Bewältigung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Die Fraktionen vollziehen damit in sich bereits einen Ausgleich der verschiedenen Anliegen und Interessen innerhalb der Gemeindebürgerschaft und straffen und konzentrieren durch die kollektive Vorbereitung der Willensbildung die Arbeit im Rat und in den Ausschüssen. Die Fraktionen bereiten dazu regelmäßig die Sitzungen des Rates durch Fraktionsbesprechungen vor, sie bilden eine einheitliche Mehrheitsmeinung.

Jegliche Bezuschussung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln muss daher einen Bezug zu diesen organschaftlichen Fraktionsaufgaben besitzen.

Hieraus folgt, dass Fraktionszuschüsse nicht zum Ersatz von Aufwendungen dienen dürfen, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung entstehen und die bereits durch die persönliche Aufwandsentschädigung abgegolten sind (Verbot der Doppelentschädigung). Darüber hinaus sind die Grundsätze der Haushaltswirtschaft auf die Fraktionsfinanzierung uneingeschränkt anzuwenden. Zudem dürfen die Zuschüsse nicht zu einer verfassungswidrigen verdeckten Parteifinanzierung führen. Beschränkungen ergeben sich ferner aus dem Verbot einer Finanzierung von Aufgaben, die über den Aufgabenkreis der kommunalen Vertretung insgesamt hinausgehen.

Der Landesrechnungshof hält es aufgrund seiner Feststellungen für notwendig, dass

- die Oberbürgermeisterin/der Oberbürgermeister die festgestellten Sachverhalte anhand der aufgezeigten rechtlichen Rahmenbedingungen prüft und unzulässigerweise verwendete Mittel zurückfordert,
- die Stadträte klare Regelungen zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Fraktionsfinanzierung unter Beachtung der Grundsätze der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit schaffen,
- die Fraktionen das öffentliche Tarifrecht anwenden,
- künftig von der Veranschlagung über die Ausgabe bis zur Buchführung und Verwendungskontrolle die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Fraktionsfinanzierung mit öffentlichen Mitteln eingehalten werden und die Vorbildfunktion des Stadtrates für die Verwaltung ausgeübt wird, dabei ist insbesondere der Runderlass des Ministeriums des Innern vom 20. März 2007 zu beachten,

- künftig die Oberbürgermeisterin/der Oberbürgermeister und die Verwaltung die erforderliche Kontrolle ausüben sowie
- das Rechnungsprüfungsamt gemäß § 129 Abs. 2 GO LSA mit der Prüfung der Verwendung der Haushaltsmittel ausdrücklich beauftragt wird.

Der Landesrechnungshof sieht die Prüfungsberichte als Ausgangspunkt dafür an, für die in den neuen Stadträten gebildeten Fraktionen eine verlässliche rechtliche und finanzielle Grundlage zu schaffen. Hierfür ist es notwendig, dass in die neuen Regelungen des Stadtrates und der Fraktionen die Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes ebenso einfließen wie die „Handlungshinweise zur Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ des Ministeriums des Innern vom 20. März 2007.

Außerdem hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass der Gesetzgeber eine ausdrückliche Klarstellung in der Gemeindeordnung vornimmt, wenn er die hauptberufliche Beschäftigung von ehrenamtlichen Mitgliedern des Rates bei den Fraktionen zulassen will.

## **Zuständigkeit des Senats**

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat.  
Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Seibicke	<ul style="list-style-type: none"><li>- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens</li><li>- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</li><li>- Schuldenverwaltung des Landes</li><li>- Rundfunkangelegenheiten</li><li>- Staatskanzlei und Landtag</li><li>- Übergreifende Angelegenheiten</li><li>- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen</li><li>- Sonderaufgaben</li><li>- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben</li></ul>
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"><li>- Steuerverwaltung</li><li>- Arbeit, Gesundheit, Soziales</li><li>- Bildung und Kultur</li><li>- Wissenschaft und Forschung</li><li>- Justiz</li><li>- Informations- und Kommunikationstechnik</li></ul>
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	<ul style="list-style-type: none"><li>- Öffentliches Dienstrecht, Personal</li><li>- Inneres</li><li>- Wirtschaft, Technologie, Verkehr</li><li>- Beteiligungen und Vermögen des Landes</li></ul>

Abteilungsleiter 3    Herr Elze

- Raumordnung und Umwelt
- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau,  
Allgemeine Hochbauangelegenheiten

Abteilungsleiter 4    Herr Tracums

- Überörtliche Kommunalprüfung
- Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war der 10. September 2009.

Dessau-Roßlau im September 2009

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Seibicke', with a stylized, cursive script.

Seibicke  
Präsident