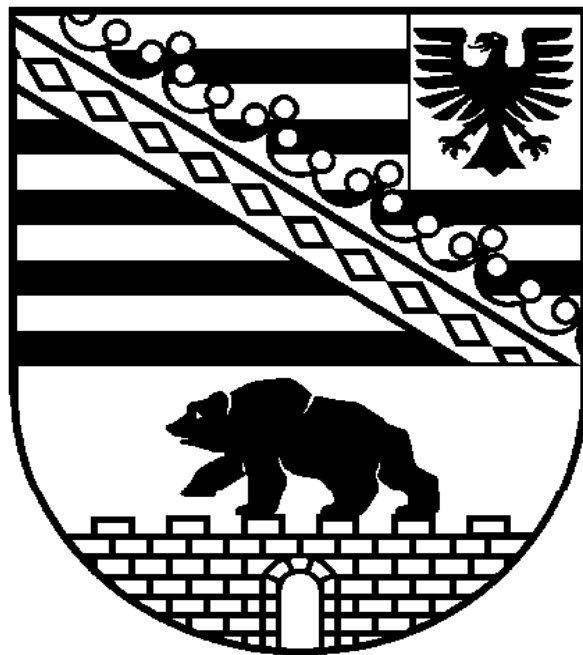


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2010

**Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2009**



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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abkürzungsverzeichnis.....	II
Abschnitt A – Grundsatzbeitrag	1
Kostenerstattungen an die Investitionsbank Sachsen-Anhalt aus dem Landeshaushalt und Geschäftsbesorgungsverträge zwischen dem Land und der Investitionsbank.....	1
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....	24
1 Unzureichende Anpassung des Personalentwicklungskonzeptes an die Bevölkerungsentwicklung.....	24
2 Defizite bei der Bearbeitung von Steuererklärungen mit außergewöhnlichen Belastungen durch die Finanzämter	37
3 Begünstigung zuwendungsrechtlicher Verstöße eines Trägers im Förderverfahren.....	45
4 Erhebliche Unregelmäßigkeiten beim Neubau einer Leichtathletikhalle in der Landeshauptstadt Magdeburg	51
5 Unwirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen bei der Förderung des Freiwilligen Sozialen Jahres	61
6 Fehlerhafte Stufenfestsetzungen nach den „neuen“ tarifvertraglichen Regelungen (TV-L, TV-Ärzte)	70
7 Unzureichende Wirtschaftlichkeit der staatlichen Lehrkräftefortbildung	78
8 Unzureichende Regelungen zu den Arbeitsbedingungen bei den öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Landes	85
9 Unnötige Geschäftsbesorgung durch eine Gesellschaft aus einem anderen Bundesland.....	92
10 Keine optimale Umsetzung des Förderprogramms „Ländlicher Wegebau“	101
11 Mangelhafte Umsetzung des EU-Schulbauprogramms und erhebliche Beeinträchtigung der öffentlichen Finanzkontrolle	107
12 Missbräuchliche Nutzung der Zinsfreiheit von ausgezahlten Fördermitteln bei Rückzahlung innerhalb des Zweimonatszeitraumes	119
13 Nicht ordnungsgemäße Führung von Bautagebüchern als unverzichtbarer Bestandteil der Baurechnung	124
14 Ungenügender Substanzerhalt von Landesstraßen	128
15 Unwirtschaftliche und unflexible Contractingmaßnahmen.....	136
Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten	145
Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)	145
Prüfung der Haushaltsführung der Medienanstalt Sachsen-Anhalt.....	147
Zuständigkeit des Senats.....	149

Abkürzungsverzeichnis

ALFF/ÄLFF	- Amt/Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten
ANBest-P	- Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAG	- Bundesarbeitsgericht
BAT-O	- Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BGB	- Bürgerliches Gesetzbuch
EFRE	- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	- Europäische Gemeinschaft
ELER	- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
ESF	- Europäischer Sozialfonds
EStG	- Einkommensteuergesetz
EU	- Europäische Union
FSJ	- Freiwilliges Soziales Jahr
GG	- Grundgesetz
GGFL	- Gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung des Leistungssports
GSA	- Grundstücksfonds Sachsen-Anhalt GmbH
KfW	- Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU-Darlehensfonds	- Darlehensfonds für kleinere und mittlere Unternehmen
LBB	- Landesbetrieb Bau
LEG	- Landesentwicklungsgesellschaft
LFB-R	- Lehrkräftefortbildungsprogramm-Regional
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LISA	- Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
LSB	- Landessportbund Sachsen-Anhalt e. V.
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
LVWP	- Landesverkehrswegeplan
MBI. LSA	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MDSE	- Mitteldeutsche Sanierungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH
MLU Halle	- Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
OFD	- Oberfinanzdirektion
OLG	- Oberlandesgericht Naumburg
OP	- Operationelles Programm

OvG Uni MD	- Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
SVBl. LSA	- Schulverwaltungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
TGr.	- Titelgruppe
TV-L	- Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TV LSA	- Tarifvertrag zu § 3 des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung für den Bereich der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts
TVÜ-Länder	- Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts
VbE	- Vollbeschäftigteneinheit
VOB/A	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VO-IB	- Verordnung über die Errichtung der Investitionsbank Sachsen-Anhalt
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
VwVfG	- Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt
ZEB	- Zustandserfassung und -bewertung
ZPO	- Zivilprozessordnung

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Kostenerstattungen an die Investitionsbank Sachsen-Anhalt aus dem Landeshaushalt und Geschäftsbesorgungsverträge zwischen dem Land und der Investitionsbank

Die Investitionsbank bezieht bei der Darstellung der Kostenerstattungen des Landes nicht alle Zahlungen und bei der Berechnung der Selbstfinanzierungsquote nur direkte Zahlungen des Landes ein. Die Quote drückt also aus, welcher Anteil der Gesamterträge nicht auf Kostenerstattungen des Landes zurückzuführen ist. Der Landesrechnungshof hält es jedoch für notwendig, alle direkten und indirekten Zahlungen bei der Ermittlung der Selbstfinanzierungsquote zu berücksichtigen.

Die Investitionsbank hat in der Vergangenheit kein profitables Eigengeschäft erreicht.

Das selbst definierte strategische Ziel der Investitionsbank einer Selbstfinanzierungsquote von 80 v. H. im Jahr 2015 ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes so nicht erreichbar.

Die Investitionsbank rechnet ihren Aufwand in einer Spartenrechnung ab, mit der aber nicht der Aufwand eines einzelnen Förderverfahrens, sondern von Förderbereichen nachgewiesen wird. Durch die insoweit intransparente Darstellung der Aufwendungen mehrerer Förderverfahren in einem Förderbereich fehlt den Ministerien eine wesentliche Grundlage für ein effektives Controlling. Den Ministerien ist durch das angewendete Abrechnungssystem die Beurteilung der Angemessenheit des Aufwands auf Programm-/Richtlinienebene und der daraus resultierenden Kostenerstattungen an die Investitionsbank erschwert. Das angewendete Verfahren ermöglicht keine programmübergreifenden Vergleiche und auch keine Abweichungsanalysen.

In zahlreichen Fällen haben Ministerien vor der Übertragung von Förderaufgaben auf die Investitionsbank auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtet und damit insbesondere Einsparmöglichkeiten im Personal- und Sachkostenbereich der Landesverwaltung nicht geprüft. Damit ist nicht bekannt, ob und in welcher Höhe Einsparungen im Landeshaushalt im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung auf die Investitionsbank erreicht wurden. Es kann somit nicht eingeschätzt werden, welche Einsparungen für das Land den Ausgaben mit der Aufgabenübertragung auf die Investitionsbank gegenüberstehen.

1 Vorbemerkungen

Aufgaben der Investitionsbank

Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt ist entsprechend der Verordnung über die Errichtung der Investitionsbank Sachsen-Anhalt vom 30. Dezember 2003 (VO-IB) das zentrale Förderinstitut des Landes und unterstützt das Land in dessen Auftrag in allen Förderfragen mit einer breiten Produkt- und Leistungspalette in den Sparten Wirtschaftsförderung, Dienstleistungen, Wohnungsbauförderung, Agrar- und Umweltförderung, Bildung und Kultur, Soziales und sonstige Projekte und Programme.

Die Förderung erfolgt insbesondere durch die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen, die Übernahme von Bürgschaften, das Eingehen von Beteiligungen sowie durch sonstige Finanzierungshilfen. Die Investitionsbank nimmt die übertragenen Aufgaben vorwiegend auf Rechnung des Landes wahr (Treuhandgeschäft). Einige Förderprogramme werden auf Rechnung der Investitionsbank durchgeführt (Eigengeschäft).

Die Investitionsbank hat die Grundsätze und Ziele der staatlichen Förderpolitik sowie die europarechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Zur Deckung ihrer Aufwendungen erhält die Investitionsbank Zahlungen aus verschiedenen Quellen. Nach § 16 Abs. 1 der VO-IB erhebt die Investitionsbank im Zusammenhang mit der Durchführung von Fördermaßnahmen von den Antragstellern Gebühren und Auslagen, Entgelte und laufende Verwaltungskostenbeiträge nach Maßgabe des Investitionsbank-Begleitgesetzes. Soweit von den Antragstellern Entgelte oder sonstige Kostenbeiträge nicht erhoben werden dürfen oder soweit

erhobene Entgelte und Kostenbeiträge die Aufwendungen der Investitionsbank nicht decken, erhält die Investitionsbank gemäß § 16 Abs. 2 der VO-IB für die betreffende Tätigkeit vom Land eine angemessene Vergütung. Einzelheiten werden in den gemäß § 5 der VO-IB zu schließenden öffentlich-rechtlichen Verträgen geregelt. Reichen die Entgelte und sonstigen Erträge der Investitionsbank zur Deckung der Aufwendungen nicht aus, ist nach § 16 Abs. 4 der VO-IB der Fehlbetrag aus der Rücklage zu entnehmen. Soweit die Rücklage zur Deckung der Aufwendungen nicht ausreichend ist, wird der Fehlbetrag innerhalb von drei Jahren aus dem Landeshaushalt ausgeglichen.

Die Zahlungen des Landes an die Investitionsbank, die das Land entsprechend der VO-IB seit Gründung geleistet hat und die in den Spartenrechnungen der Investitionsbank für die Jahre 2004 - 2008 dokumentiert sind, zeigen den bedeutenden Umfang der Kostenerstattungen des Landes zur Deckung der Aufwendungen der Investitionsbank.

Tabelle 1: Kostenerstattungen des Landes laut Spartenrechnung der Investitionsbank
- in Mio. € -

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summe
Entgelte/ Kostenerstattungen des Landes	12,864	13,487	12,219	13,849	14,187	17,039	83,645
Entnahmen aus dem Darlehensfonds	-	-	-	-	1,880	3,420	5,300
Kostenerstattung nach § 16 Abs. 4 VO-IB	0,495	-	-	-	-	-	0,495
Gesamt	13,359	13,487	12,219	13,849	16,067	20,459	89,440

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 Kostenerstattungen des Landes für das Jahr 2010 in Höhe von 25,654 Mio. € und für das Jahr 2011 in Höhe von 23,998 Mio. € enthalten sind. Die Entnahmen der Investitionsbank aus dem Darlehensfonds für die Fondsverwaltung sind dabei nicht berücksichtigt.

Als wesentliche Ursache für die Erhöhung der Kostenerstattungen des Landes für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 führt die Investitionsbank den Wegfall der Möglichkeit zur Erhebung von Bearbeitungsentgelten bei EU-finanzierten Vorhaben an.

Prüfung durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2009 die Kostenerstattungen an die Investitionsbank aus dem Landeshaushalt für den Zeitraum 2004 - 2008 und die in diesem Zeitraum zwischen dem Land und der Investitionsbank vorhandenen und neu abgeschlossenen Geschäftsbesorgungsverträge geprüft.

Die wesentlichen Ergebnisse und Empfehlungen dieser Prüfung werden nachfolgend dargestellt.

2 Entwicklung der Abhängigkeit der Investitionsbank von den Kostenerstattungen des Landes

In der Geschäftsstrategie der Investitionsbank „IB Futur 2015“ werden Ziele und Planungen der wesentlichen Geschäftsfeldaktivitäten für den Zeitraum 2007 - 2015 beschrieben. Ein wesentliches Ziel der Investitionsbank ist es, durch haushaltsferne Produkte bzw. Finanzierungslösungen die finanzielle Eigenständigkeit der Investitionsbank zu erhöhen und die finanzielle Abhängigkeit vom Landeshaushalt bis 2015 durch das Erreichen einer **Selbstfinanzierungsquote** von 80 v. H. zu reduzieren. Die Quote wird positiv beeinflusst durch höhere Provisionserträge und geringere Verwaltungsaufwendungen im Treuhandgeschäft sowie durch Produkte mit positivem Deckungsbeitrag im Eigengeschäft.

Diese Selbstfinanzierungsquote ist im Rahmen der o. g. Strategie der Investitionsbank nicht definiert. Die Investitionsbank und der Landesrechnungshof kommen bei der Berechnung zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Die in den Jahren 2004 - 2008 erreichten Selbstfinanzierungsquoten stellen sich nach Berechnungen der Investitionsbank und des Landesrechnungshofes wie folgt dar:

Tabelle 2: Vergleich der ermittelten Selbstfinanzierungsquoten

	2004	2005	2006	2007	2008
Selbstfinanzierungsquote gem. Investitionsbank	47,9 v. H.	52,5 v. H.	58,4 v. H.	59,3 v. H.	61,6 v. H.
Selbstfinanzierungsquote gem. Landesrechnungshof	49,5 v. H.	49,6 v. H.	56,3 v. H.	55,5 v. H.	52,6 v. H.

Nach Angaben der Investitionsbank ermittelt sich die Quote aus „Eins minus dem Verhältnis der Kostenerstattungen, die aus dem Landeshaushalt der Investitionsbank direkt zufließen, zu den um die Kostenerstattung des Landes zur Weiterleitung an Dritte bereinigten Gesamterträgen“. Die Quote drückt also aus, welcher Anteil der Gesamterträge nicht auf Kostenerstattungen des Landes zurückzuführen ist.

Der Landesrechnungshof hat die Positionen aus der Spartenrechnung der Investitionsbank geprüft und die entsprechenden Positionen, die aus seiner Sicht als Kostenerstattung des Landes in die Ermittlung der Selbstfinanzierungsquote der Investitionsbank einfließen müssen, berücksichtigt.

Hierzu gehören die in der Spartenrechnung in den „**Entgelten/Kostenerstattungen des Landes**“ enthaltenen

- direkten Kostenerstattungen für die Tätigkeit der Investitionsbank,
- Kostenerstattungen des Landes zur Weiterleitung an Dritte,
- von Dritten an die Investitionsbank gezahlten Mittel,
- Zuweisungen des Landes zur Risikovorsorge

und die in den „**anderen Erträgen**“ enthaltenen

- Erträge aus der Fondsverwaltung.

In einer Stellungnahme vom 26. Oktober 2009 erklärte die Investitionsbank zur vom Landesrechnungshof vorgenommenen Abgrenzung, dass als „Kostenerstattung des Landes“ zur Ermittlung der Selbstfinanzierungsquote nur Landesmittel einzubeziehen seien, die für die Tätigkeit der Investitionsbank direkt gezahlt werden. Nach Auffassung der Investitionsbank sind die Landesmittel zur Weiterleitung an Dritte, Kostenerstattungen durch Dritte (MDM Mitteldeutsche Medienförderung GmbH, einbehaltene Zinsen aus der Schulbauförderung), die Zuweisungen zur Risikovorsorge und die Entnahmen aus dem Fondsvermögen (Darlehensfonds) nicht als Kostenerstattung durch das Land zu berücksichtigen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Einbeziehung der Kostenerstattungen des Landes zur Weiterleitung an Dritte deshalb erforderlich, weil es aus Sicht des Landes unerheblich ist, ob die Investitionsbank die beauftragte Leistung selbst erbringt oder sich für die Erfüllung der Aufgaben Dritter bedient.

Bei den Kostenerstattungen, die von Dritten an die Investitionsbank gezahlt werden, berücksichtigt die Investitionsbank nicht, dass die MDM Mitteldeutsche Medienförderung GmbH anteilig aus dem Landeshaushalt finanziert wird. Bei der Schulbauförderung (Treuhandgeschäft) entnimmt sich die Investitionsbank aus den Zinserträgen der Darlehensnehmer vor Abführung der Zinserträge an das Land die Kostenerstattung. Wären diese Zahlungen auf direktem Wege an die Investitionsbank erfolgt, so hätte die Investitionsbank die Mittel als Kostenerstattung des Landes berücksichtigen müssen. Dem Land selber ist durch die indirekt vollzogenen Zahlungen der Kostenerstattung keine Ersparnis entstanden. Die Auffassung der Investitionsbank kann der Landesrechnungshof nur für die MSA Medienanstalt Sachsen-Anhalt nachvollziehen, da diese sich aus Gebührengeldern finanziert. Die Darstellung der Daten in der Spartenrechnung der Investitionsbank weist die Zahlungen der MSA Medienanstalt Sachsen-Anhalt jedoch nicht gesondert aus.

Das Eigengeschäft der Investitionsbank wurde mit der Maßgabe betrieben, nach Auslaufen der Anfangsverluste kostendeckend zu arbeiten. Daher ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch die Zuweisung des Landes zur Risikovorsorge als Kostenerstattung zu werten, da nur mit dieser Zahlung die Kostendeckung hergestellt wurde.

Bei der Darstellung der Erträge aus dem Darlehensfonds für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU-Darlehensfonds) verkennt die Investitionsbank nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Fondsmittel in den vergangenen Jahren aus dem Landeshaushalt bereitgestellt wurden. Die Fondsmittelzuführung erfolgte in den Jahren 2008 und 2009 aus dem Landeshaushalt, während sich die Entnahme von Mitteln aus dem Fondsvermögen durch die Investitionsbank in späteren Jahren fortsetzen wird. Dass die Mittelbereitstellung durch das Land und die Entnahme durch die Investitionsbank in unterschiedlichen Jahren erfolgten, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht maßgeblich. Von der Investitionsbank entnommene Mittel stehen nicht mehr für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen zur Verfügung.

Im Übrigen werden mit Ausnahme der Entnahmen aus dem Fondsvermögen von der Investitionsbank selbst in der Spartenrechnung alle angesprochenen Positionen als Entgelte/Kostenerstattung des Landes dargestellt.

Als Bezugsgröße sollte die Investitionsbank bei der Ermittlung der Selbstfinanzierungsquote statt der bereinigten Gesamterträge die Gesamtaufwendungen verwenden. Die Einbeziehung der Gesamtaufwendungen hätte den Vorteil, dass bei positiven Jahresergebnissen, also bei erfolgreichem Wirtschaften der Investitionsbank, die Selbstfinanzierungsquote höher ausfällt als bei Verwendung der (bereinigten) Gesamterträge.

Der Ausweis einer vergleichsweise höheren Selbstfinanzierungsquote durch die Investitionsbank (siehe Tabelle 2) suggeriert, dass die Abhängigkeit von Landesmitteln im Zeitablauf rückläufig ist und die Bedeutung der „eigenen“ Erträge steigt. Bei Einbeziehung aller Zahlungen des Landes in der vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Weise erreichte die Selbstfinanzierungsquote in 2006 und 2007 ihre besten Werte. In 2008 steigen die Kostenerstattungen des Landes stärker als die Gesamterträge, so dass sich die Selbstfinanzierungsquote von der angestrebten Zielmarke entfernt.

Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass sich die Kostenerstattungen des Landes durch den Umfang der von der Investitionsbank übernommenen Aufgaben in der Vergangenheit zwangsläufig erhöht haben und die Veränderung der Selbstfinanzierungsquote auch durch Verschiebungen zwischen den Förderverfahren beeinflusst wird. So führen beispielsweise die Auflage von Programmen mit einem höheren Provisionsanteil oder die Erhöhung des Anteils von Programmen im Eigengeschäft, die mit einer 100-prozentigen Landesbürgschaft unterlegt sind, zwangsläufig zu einer besseren Selbstfinanzierungsquote.

Um die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Jahren zu verbessern, müssten auch die vom Land vergebenen Bürgschaften mit in die Betrachtung der Kostenerstattungen einbezogen werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass u. a. die Schaffung von wirtschaftlichem Wachstum und die Erreichung von Vollbeschäftigung die förderpolitischen Ziele des Landes sind. Diese Ziele werden am Besten erreicht, wenn ein möglichst großer Anteil der Landesmittel beim Fördermittelempfänger für den eigentlichen Förderzweck verwendet werden kann. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Mittel, die das Land für die Durchführung von Förderverfahren aufwenden muss, auf das erforderliche Maß zu beschränken sind.

Der Landesrechnungshof vertritt daher die Auffassung, dass die Optimierung der Verwaltungsaufwendungen der Investitionsbank für die Administrierung von Förderverfahren dem Unternehmenszweck der Investitionsbank am Besten gerecht wird und ihr Ergebnis als Maßstab für die Wirtschaftlichkeit der Investitionsbank dienen sollte. Die Höhe der Kostenerstattungen des Landes und die Selbstfinanzierungsquote können dabei als Indikatoren im Zusammenhang mit dem Ziel der Verwaltungskostenoptimierung gesehen werden.

Die Investitionsbank bezieht bei der Darstellung der Kostenerstattungen des Landes und der Berechnung der Selbstfinanzierungsquote nicht alle Zahlungen des Landes ein.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, alle Zahlungen des Landes einschließlich der Entnahmen aus dem Fondsvermögen bei der Darstellung der Kostenerstattungen des Landes und bei der Berechnung der Selbstfinanzierungsquote einzubeziehen. Nur so ist ein objektiver Vergleich zwischen den Geschäftsjahren möglich und es können Schlüsse über die Abhängigkeitsentwicklung der Investitionsbank von Landeszahlungen im Zeitablauf gezogen werden.

Die Investitionsbank hat in der Vergangenheit kein profitables Eigengeschäft erreicht und kann dies aufgrund des bonitätsschwachen Kundenkreises ohne umfangreiche Garantien, Haftungsfreistellungen und Ausfallbürgschaften des Landes auch nicht erreichen. Deshalb ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes das selbst definierte strategische Ziel, eine Selbstfinanzierungsquote von 80 v. H. im Jahr 2015 zu erreichen, so nicht realisierbar.

Die Investitionsbank muss mit Nachdruck die Optimierung ihrer Verwaltungsaufwendungen betreiben; dies liegt im Interesse sowohl des Landes bezüglich der Höhe der Kostenerstattungen als auch der Investitionsbank zur Verbesserung ihrer Selbstfinanzierungsquote.

In ihrer Stellungnahme vom 27. August 2010 zu diesem Jahresberichtsbeitrag argumentiert die Investitionsbank, dass die praktizierte Vorgehensweise bei der Einbeziehung von Positionen aus der Spartenrechnung in die Berechnung der Selbstfinanzierungsquote den in der Landeshaushaltsordnung Sachsen-Anhalts (LHO) verankerten Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit entspreche.

Daher sei es nach Ansicht der Investitionsbank sinnvoll und erforderlich, die Betrachtung auf die Tätigkeiten der Investitionsbank zu beschränken und daher Aufwendungen und Erträge um Positionen, die auf Dritte entfallen, zu bereinigen. Nach Auffassung der Investitionsbank sei die Zuweisung des Landes zur Risikovorsorge des Weiteren nicht mit den üblichen Erstattungen gleichzusetzen.

Der von der Investitionsbank angeführte Grundsatz der Haushaltsklarheit besagt, dass Haushaltsansätze nach einem durchgängigen System klar zu gliedern sind. Ein durchgängiges System ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei der Darstellung der Kostenerstattungen des Landes nicht erkennbar. So wird die Zuweisung zur Risikovorsorge im Wirtschaftsplan der Investitionsbank unter den „Anderen Erträgen“ ausgewiesen, während in der Spartenrechnung ein Ausweis unter den „Kostenerstattungen des Landes“ erfolgt. Bei der Berechnung der Selbstfinanzierungsquote wird die Zuweisung zur Risikovorsorge wiederum nicht berücksichtigt.

Nach Auffassung der Investitionsbank sei die Einbeziehung von Erträgen aus dem KMU-Darlehensfonds als „Kostenerstattung des Landes“ sachlich falsch und widerspreche europäischen Regelungen über diese Finanzierungsinstrumente. Der Verwalter eines Fonds dürfe bis zu 3 v. H. des ursprünglichen „OP-Betrags“ jährlich zur Deckung seiner Aufwendungen dem Fonds entnehmen.

Diese EU-Regelung dient nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Begrenzung des Verwaltungskostenanteils, da bei einer Entnahme von jahresdurchschnittlich mehr als 3 v. H. des Fondsvolumens eine Ausschreibung erforderlich ist.¹ Die EU-Vorschrift stimmt somit mit der Auffassung des Landesrechnungshofes überein, dass die Optimierung der Verwaltungsaufwendungen der Investitionsbank für die Administrierung von Förderverfahren dem Unternehmenszweck der Bank am Besten gerecht wird und ihr Ergebnis als Maßstab für die Wirtschaftlichkeit der Investitionsbank dienen sollte.

Aus der EU-Vorschrift ist die Auffassung der Investitionsbank nicht ableitbar. Dass es sich um eine Kostenerstattung des Landes handelt, ergibt sich aus dem Treuhändercharakter des Fonds. Die Investitionsbank verwaltet im Rahmen von § 44 Abs. 2 LHO, § 8 VO-IB und § 4 des Geschäftsbesorgungsvertrages Landesmittel. Im Prüfungsbericht des Abschlussprüfers zum Jahresabschluss des KMU-Darlehensfonds werden die Mittel entsprechend als Verbindlichkeiten gegenüber dem Land aus Mit-

¹ Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember, Artikel 43, Abs. 4

teilen der Europäischen Union (EFRE) ausgewiesen. Diese Verbindlichkeiten gegenüber dem Land würden ohne eine Entnahme der Verwaltungsaufwendungen aus dem Fonds höher ausfallen. Somit ist eine Kostenerstattung des Landes gegeben, auch wenn keine Auszahlung aus dem Landeshaushalt erfolgt.

Die Anmerkung der Investitionsbank, dass sich im Geschäftsjahr 2009 die dem Fonds zur Verfügung stehenden Mittel nach Abzug der Fondsverwaltungskosten erhöht haben, ist zutreffend. Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass für die aus Mitteln der Europäischen Union (EFRE) bereitgestellten Landesmittel keine Zinsen erhoben werden, so dass die Refinanzierungsaufwendungen des Fonds niedriger ausfallen als bei anderen Fonds.

3 Controlling der Investitionsbank durch die Verwaltung

Der Landesrechnungshof hat geprüft, in welchem Umfang die Ministerien ein wirksames Controlling der Verwaltungsaufwendungen durchführen.

Die Investitionsbank rechnet – wie oben bereits erwähnt – ihren Aufwand gemäß § 5 Satz 2 des Investitionsbankvertrages in einer Spartenrechnung ab. Die Sparten sind sowohl im Treuhand- als auch im Eigengeschäft in Förderbereiche gegliedert, die sich aus der jeweiligen vertraglichen Gestaltung zwischen Ministerien und Investitionsbank und den Haushaltsansätzen ergeben. Diese Sparten sind die Grundlage zur Ermittlung und Abrechnung angemessener Kostenerstattungsansprüche der Investitionsbank gegenüber den Ministerien des Landes.

Die Übertragung der Durchführung der Förderaufgaben auf die Investitionsbank erfolgt in der Regel durch den Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen. In den Geschäftsbesorgungsverträgen wird Bezug genommen auf die zugrunde liegenden Förderprogramme/Förderrichtlinien. Eine Bezugnahme auf die Spartenrechnung bzw. deren Förderbereiche erfolgt nicht.

So gliedert sich beispielsweise die Sparte „Wirtschaftsförderung“ im Treuhandgeschäft in 18 Förderbereiche; im Rahmen dieser 18 Förderbereiche betreut die Investitionsbank 32 Förderprogramme.

Da auch an anderer Stelle keine Zuordnung der 172 Förderprogramme und -richtlinien (einschließlich Dienstleistungen), die das Land durch die Investitionsbank verwalten lässt, zu den 42 Förderbereichen der Spartenrechnung erfolgt, können die Ministerien anhand der Spartenrechnung nicht erkennen, welcher Aufwand für die Administrierung des jeweiligen Förderprogramms anfällt.

Das Land erstattet in vielen Förderbereichen der Investitionsbank den Differenzbetrag aus den vorwiegend von Förderkunden gezahlten Zins- und Provisionserträgen und den der Investitionsbank entstandenen Zins- und Verwaltungsaufwendungen. Die Abrechnung der Erstattungsansprüche gegenüber dem Land erfolgt auf der Grundlage der Förderbereiche. Somit ist die Kostenerstattung des Landes für den jeweiligen Förderbereich zwar erkennbar, für das jeweilige Programm der Verwaltung aber unbekannt.

Die Investitionsbank erklärte, dass in der Spartenrechnung insbesondere Altprogramme zusammengefasst worden seien. So sind nach Auskunft der Investitionsbank beispielsweise das Rindviehstabilisierungsprogramm 1994, die Gartenbauförderung 1995 und das Direktvermarktungsprogramm 1997 im „Treuhandgeschäft - Agrarförderung - Förderbereich: Landesprogramme“ enthalten. Ebenso sind diverse alte Wohnungsbauprogramme wie die Sanierung leerstehender Wohngebäude 1992 und 1993, die Neuschaffung selbstgenutzter Eigenheime bzw. der Ersterwerb neu-geschaffener, selbstgenutzter Eigenheime und Etagenwohnungen 1994 zu einem Förderbereich zusammengefasst worden.

Die Stellungnahme der Investitionsbank vom 26. Oktober 2009 zeigt, dass diese die Programme und Richtlinien den Förderbereichen zuordnen kann. Bisher hat die Investitionsbank eine solche Zuordnung nicht vorgelegt. Die Ministerien haben diese auch nicht verlangt.

Die in der Spartenrechnung nach Förderbereichen dargestellten Erträge und Aufwendungen sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes für ein Controlling des Landes nur bedingt geeignet. Für die Verwaltung als Vertragspartner der Investitionsbank ist kaum nachvollziehbar, ob die von der Investitionsbank den einzelnen Förderbereichen in Rechnung gestellten Aufwendungen für die Durchführung der Förderprogramme angemessen sind. Damit fehlt auch eine Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle.

Aus den von der Investitionsbank bereitgestellten Unterlagen konnte der Landesrechnungshof entnehmen, dass in der Vergangenheit auch Auswertungen zur Produktkostenrechnung nach einem Betriebsabrechnungsbogen erfolgten. Dies hätte, wenn unter Produkt das einzelne Förderprogramm verstanden wird, die Feststellung der für das jeweilige Förderprogramm entstandenen Aufwendungen ermöglicht. Im Rahmen der Prüfungshandlungen des Landesrechnungshofes wurde um Einblick in die Produktkostenrechnung, z. B. für Mezzanine-Darlehen in 2007, gebeten. Hierzu teilte die Investitionsbank mit, dass für 2007 keine Daten erfasst wurden.

Mit den Aussagen der Produktkostenrechnung und weiteren Kennziffern des Berichtswesens könnte die Verwaltung besser beurteilen, ob die in der Investitionsbank eingerichteten Prozesse effizient gestaltet und die sich daraus ergebenden Kostenerstattungen angemessen sind.

Die Investitionsbank erklärte, dass eine Aufgabe/ein Programm/eine Richtlinie nur gesondert darstellt werde, wenn dies mit der Verwaltung vor Übernahme vereinbart wurde. Eine solche Vereinbarung sollte jedoch wirtschaftlichen Grundsätzen folgen, denn die dadurch zusätzlich verursachten Aufwendungen müssten ebenfalls vom Auftraggeber getragen werden. Im Übrigen sei die heutige Spartenrechnung nach Auffassung der Investitionsbank bereits detaillierter, als es das Regelwerk der Investitionsbank erfordere.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes übersteigt der Nutzen aus einer Produktkostenrechnung den dadurch verursachten Aufwand, da die Ministerien dadurch den Verwaltungskostenanteil am Produkt bestimmen können und bei einem Missverhältnis handeln können.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muss die Verwaltung dafür Sorge tragen, dass die Investitionsbank ihre Aufgaben mit einem angemessenen Aufwand erledigt. Einen entsprechenden Prüfprozess haben die Ministerien bisher nicht implementiert. Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat gezeigt, dass die Spartenrechnung für diesen Prüfprozess nicht geeignet ist.

Der Landesrechnungshof hält eine Darstellung der Aufwendungen für die einzelnen betreuten Förderprogramme als Grundlage für ein Controlling durch die Ministerien für unverzichtbar.

Zur Beurteilung der Angemessenheit des Aufwands der Investitionsbank hat der Landesrechnungshof den Ministerien empfohlen:

- **geeignete Produktkostenrechnungen für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf Programm-/Richtlinienebene festzulegen,**
- **Abweichungsanalysen hinsichtlich des im Vorfeld kalkulierten und des letztlich in Rechnung gestellten Aufwands durchzuführen,**
- **Erfolgskontrollen vorzunehmen,**
- **im Ministerium der Finanzen Verfahren für programmübergreifende Vergleiche zu entwickeln.**

In diesen Zusammenhang sollte das Land prüfen, ob es zweckmäßig ist, die Erstellung von Produktkostenrechnungen in der VO-IB festzulegen.

Die Investitionsbank weist ausdrücklich darauf hin, dass bei einer separaten Aufschlüsselung für jedes einzelne Förderprogramm konsequent die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Berücksichtigung finden müssen. Hinsichtlich der Darstellung von Kleinstprogrammen bzw. ressort- und aufgabenverflochtenen Programmen sollten insofern unter Kosten-Nutzen-Aspekten auch Zusammenfassungen möglich sein.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes darf eine Zusammenfassung von Kleinstprogrammen bzw. ressort- und aufgabenverflochtenen Programmen die Beurteilung der Angemessenheit des Aufwands durch die Ministerien nicht erschweren.

4 Zur Entwicklung des Eigengeschäfts

Das Eigengeschäft der Investitionsbank wird mit der Maßgabe betrieben, nach Auslaufen der Anfangsverluste kostendeckend zu arbeiten. Die Kostendeckung sollte trotz der bonitätsschwachen Förderkunden der Investitionsbank erreicht werden, da wegen der für Förderbanken weiterbestehenden Gewährträgerhaftung und der Tatsache, dass die Investitionsbank keine Gewinne erwirtschaften muss, im Vergleich zu Privatbanken günstiger kalkuliert werden kann. Zusätzlich unterstützen die weitgehenden Bürgschaften und Garantien des Landes, mit der die Investitionsbank ihr Risiko im Eigengeschäft begrenzt, dieses Ziel. Damit trägt das Land und nicht die Investitionsbank das wirtschaftliche Risiko.

Zur Kostendeckung im Eigengeschäft hätte die Investitionsbank ihre Verwaltungsaufwendungen und die erforderliche Risikovorsorge aus dem Zinsergebnis, dem Provisionsergebnis und den sonstigen Erträgen (ohne Kostenerstattungen durch das Land) decken müssen.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat ergeben, dass ohne eine Kostenerstattung des Landes nicht nur in den Anfangsjahren Jahresfehlbeträge aufgetreten wären, sondern sich diese bis in die Gegenwart fortgesetzt hätten. Die Jahresfehlbeträge wären durch den hohen Risikovorsorgebedarf entstanden, der sich im Zeitraum 2004 - 2008 laut Spartenrechnung der Investitionsbank von 103.000 € auf 3,273 Mio. € erhöht hat. Die Erwartung der Investitionsbank bei Auflage der Programme, dass steigende Zinsergebnisse den steigenden Risikovorsorgebedarf kompensieren, hat sich bis zum Jahr 2008 nicht erfüllt. Ohne die Kostenerstattung des Landes wäre im Eigengeschäft 2008 ein Jahresfehlbetrag von 1,304 Mio. € ausgewiesen worden.

Die in der Spartenrechnung dargestellte positive Entwicklung in 2008 mit einem Jahresergebnis von 88.000 € ist einzig auf die gewährten Erstattungen aus dem Landeshaushalt zurückzuführen. Das Ziel eines kostendeckenden Betriebs wurde durch die Investitionsbank für das Eigengeschäft insgesamt nicht erreicht.

Im Übrigen merkt der Landesrechnungshof an, dass der Wertberichtigungsbedarf im Eigengeschäft und der daraus resultierende Jahresfehlbetrag in 2008 ohne die gewährten 70- bis 100-prozentigen Garantien und Bürgschaften des Landes gravierend höher gewesen wären.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes darf die Erhöhung der finanziellen Eigenständigkeit, die die Investitionsbank in ihrer Strategie „IB Futur 2015“ anstrebt, nicht dazu führen, dass dem Land durch den Ausgleich von Fehlbeträgen im Eigengeschäft und die Übernahme von 100-prozentigen Bürgschaften und Garantien unvermeidbare Risiken entstehen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Investitionsbank im Eigengeschäft

- ohne Zuweisungen des Landes auskommt und
- eine Aufwandsminimierung gewährleistet, wenn das Land über Bürgschaften wesentliche Risiken trägt.

Nach Auffassung der Investitionsbank hat das Land auf das Eigengeschäft der Bank ausreichenden Einfluss. Die Garantie- und Bürgschaftsurkunden des Landes sehen vor, dass die Darlehensgewährung im Einzelfall von der Zustimmung des Ministeriums der Finanzen abhängig ist und das Ministerium der Finanzen auf dieses Zustimmungserfordernis nur unter bestimmten Voraussetzungen und jederzeit wideruflich verzichtet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann das Ministerium der Finanzen aufgrund des Zustimmungserfordernisses auf das Risikoprofil des Eigengeschäfts der Investitionsbank einwirken. Ein Eigenanteil der Investitionsbank am Risiko des Eigengeschäfts würde hingegen eine angemessene Risikoverteilung zwischen der Investitionsbank und dem Land gewährleisten. Ein solcher Eigenanteil ist auch im Fördergeschäft, z. B. bei KfW-Haftungsfreistellungen üblich.

5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen und Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Das Land Sachsen-Anhalt überträgt der Investitionsbank die Durchführung von Förderaufgaben durch öffentlich-rechtliche Geschäftsbesorgungsverträge gemäß § 5 Abs. 2 der VO-IB. Den entsprechenden Geschäftsbesorgungsvertrag schließt das für das jeweilige Förderprogramm zuständige Fachministerium in Vertretung für das Land mit der Investitionsbank ab. Im Rahmen des Geschäftsbesorgungsvertrages regeln die Vertragsparteien die gegenseitigen Rechte und Pflichten sowie die Erstattung von Aufwendungen der Investitionsbank für die Durchführung eines Förderprogramms.

Vor dem Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen dem zuständigen Fachministerium und der Investitionsbank muss das Fachministerium eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 LHO durchführen. Die Durchführung von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO und die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen unwirtschaftliches Handeln der Verwaltung ausschließen. Die Verwaltung hat ihre Maßnahmen rational und am ökonomischen Prinzip auszurichten und bei finanzwirksamen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen Zweck und Mittel anzustreben.

Der Landesrechnungshof hat bei allen Ministerien geprüft, ob sie vor Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen mit der Investitionsbank Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt haben. Weiterhin hat der Landesrechnungshof geprüft, ob die Fachministerien nach Nr. XIII.2 der Haushaltsführungserlasse 2005/2006, 2007, 2008 und nach Nr. XII.2 des Haushaltsführungserlasses 2009 im Fall der Übertragung von Aufgaben (z. B. bei der Bearbeitung von Förderrichtlinien) an eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung, wie der Investitionsbank, dem Ministerium der Finanzen die für die konkrete Aufgabenübertragung zugrunde zu legenden Rechtsgrundlagen zur Kenntnis gegeben und dargelegt haben, welche Einsparungsmöglichkeiten in der Landesverwaltung insbesondere im Personal- und Sachkostenbereich bestehen.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Übertragung von Aufgaben auf die Investitionsbank deshalb erforderlich, weil

1. nicht automatisch in jedem Fall die Administrierung eines Förderverfahrens durch die Investitionsbank im Vergleich zur Landesverwaltung oder zu einem Dritten wirtschaftlicher ist und
2. nach den o. g. Haushaltsführungserlassen Personal- und Sachkosten in der Landesverwaltung eingespart werden sollen und dieses darzulegen ist.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass:

- das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt in 5 von 5 Verträgen,
- das Kultusministerium bei 1 von 3 Verträgen,
- das Ministerium für Gesundheit und Soziales bei 2 von 2 Verträgen,
- das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit bei 12 von 27 Verträgen und
- das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bei 9 von 9 Verträgen

keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und damit insbesondere Einsparmöglichkeiten im Personal- und Sachkostenbereich der Landesverwaltung nicht geprüft haben.

Der Landesrechnungshof hat außerdem bei allen Ministerien geprüft, ob sie vor dem Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen mit der Investitionsbank die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach § 40 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 LHO und Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 17.3 zu § 44 Abs. 2 LHO eingeholt haben, und festgestellt, dass in 15 von 53 Fällen die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nicht eingeholt wurde.

Dadurch konnte das Ministerium der Finanzen nicht prüfen und nicht feststellen, ob der Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen mit der Investitionsbank zu Haushaltsrisiken führt und ob die damit verbundenen Ausgaben des Landes finanzierbar sind. Indem die Ressorts die Festlegungen der Haushaltsführungserlasse nicht umgesetzt haben, konnte das Ministerium der Finanzen auch nicht die Einsparungen von Personal- und Sachkosten zur Kenntnis nehmen und gegebenenfalls darauf einwirken. Weiterhin konnte das Ministerium der Finanzen finanzielle Risiken durch das Handeln der Investitionsbank für das Land nicht frühzeitig beurteilen und gegebenenfalls darauf Einfluss nehmen.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, vor der Übertragung von Aufgaben auf die Investitionsbank Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, einschließlich der Ermittlung von Einsparungen im Personal- und Sachkostenbereich der Landesverwaltung, durchzuführen und die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen einzuholen.

Die Ministerien und die Investitionsbank haben bezüglich der Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen dem Landesrechnungshof grundsätzlich zugestimmt, aber darauf hingewiesen, dass bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die in Verbindung stehenden politischen Belange und Vorgaben des Gesetzgebers einzubeziehen seien. Deshalb könne es sich durchaus als wirtschaftlich herausstellen, auch höhere Kosten durch die Beauftragung der Investitionsbank in Kauf zu nehmen, wenn anders das langfristige, strategische Ziel der Landesregierung, die Investitionsbank als zentrales Förderinstitut zu etablieren, nicht erreicht werden könne.

Das Ministerium der Finanzen teilte dem Landesrechnungshof in der gemeinsamen Stellungnahme der Ministerien vom 13. Juli 2010 zur Prüfungsmittelteilung des Landesrechnungshofes mit:

„Es ist nicht die Aufgabe des Ministeriums der Finanzen, für die Einhaltung der rechtlichen Regelungen durch die Fachressorts zu sorgen. ... Allerdings könnte seitens des Ministeriums der Finanzen unterstützend darauf hingewirkt werden, dass die Rechtsnormen eingehalten werden. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn eine Zustimmung des Ministeriums der Finanzen für die Realisierung bestimmter Maßnahmen eingeholt werden muss. So könnte z. B. im Zusammenhang mit der Mit-

zeichnung von Förderrichtlinien seitens Ministeriums der Finanzen künftig stärker hinterfragt werden, ob bei weiteren Beauftragungen der Investitionsbank mit Aufgaben nach der IB-VO eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von den zuständigen Fachressorts vorgenommen wurde. Auf die Einhaltung der nach Haushaltsführungserlass geforderten Informationspflicht zu den Einsparmöglichkeiten und den voraussichtlichen Kosten soll regelmäßig hingewiesen werden.“

Aus Sicht der Ministerien und der Investitionsbank sei vor Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen gemäß § 40 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 LHO nicht erforderlich, da die Regelung des § 40 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 LHO nicht einschlägig sei. Die Vorschrift regelt die Haushaltsdurchführung und sei auf solche Maßnahmen ausgerichtet, die in der jeweiligen Haushaltsplanung noch nicht berücksichtigt werden konnten, ohne zugleich zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben zu führen. Bei den Ausgaben für Förderprogramme, die einschließlich der vorgesehenen Administrierung durch die Investitionsbank bereits im Haushaltsplan veranschlagt sind, wurde die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen bereits im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens erteilt, so dass sie vor Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen mit der Investitionsbank nicht mehr einzuholen sei. Falls jedoch die Mittel noch nicht bewilligt wären, sei auch eine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 40 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 LHO nicht gegeben. Es sei ein politisch fixiertes Ziel und gesetzlich normiert, dass die Investitionsbank mit der Administrierung von Förderprogrammen bzw. Aufgaben nach § 4 VO-IB beauftragt werden kann und soll.

Eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach VV Nr. 17.3 zu § 44 Abs. 2 LHO sei dann nicht einzuholen, wenn es sich um den bloßen Ersatz von Aufwendungen handele und demzufolge eine Verwaltung von Landesmitteln nicht Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung sei.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass gesetzliche Vorgaben bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu beachten sind. Jedoch teilt der Landesrechnungshof nicht die Auffassung der Ministerien und der Investitionsbank, dass allein politische Entscheidungen, die nicht in Gesetzen gemündet sind, die Verbindlichkeit des Wirtschaftlichkeitsgebotes relativieren. Die Auffassung der Verwaltung und der Investitionsbank hätte zur Folge, dass sich mit einer politischen Entscheidung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erübrigen könnte.

Den Ministerien und der Investitionsbank ist insoweit zuzustimmen, dass § 40 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 LHO die Haushaltsdurchführung regelt und auf solche Maßnahmen ausgerichtet ist, die in der jeweiligen Haushaltsplanung noch nicht berücksichtigt werden konnten, ohne zugleich zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben zu führen.

Jedoch ist die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vor Abschluss der Geschäftsbesorgungsverträge erforderlich, weil es sich bei den Geschäftsbesorgungsverträgen zwischen den Ministerien und der Investitionsbank um Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung nach § 40 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 LHO handelt. Die Investitionsbank ist das zentrale Förderinstitut des Landes Sachsen-Anhalt und demnach werden die überwiegenden Förderaufgaben des Landes Sachsen-Anhalt durch Geschäftsbesorgungsverträge auf die Investitionsbank übertragen. Die Übertragung von Förderaufgaben von der Landesverwaltung auf die Investitionsbank durch einen Geschäftsbesorgungsvertrag ist deshalb kein Einzelfall, sondern der Regelfall. Deshalb haben die Geschäftsbesorgungsverträge über den einzelnen Vertrag hinausgehende Wirkungen auf die Haushaltswirtschaft oder die Haushaltsentwicklung und damit grundsätzliche Bedeutung gemäß § 40 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 LHO.

Die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen ist auch deshalb erforderlich, weil es aufgrund der Verträge in künftigen Haushaltsjahren zu zusätzlichen Ausgaben kommen kann. Bei Abschluss der Verträge können die finanziellen Risiken in künftigen Haushaltsjahren nicht umfassend und abschließend kalkuliert werden, da zum einen in mehreren Fällen die Verträge zwischen einzelnen Ministerien und der Investitionsbank die Höhe der Kostenerstattung nicht verbindlich regeln. Zum anderen sind zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses eventuell Haftungsrisiken für das Land in Höhe und Umfang nicht abschließend kalkulierbar.

Ergänzend weist der Landesrechnungshof daraufhin, dass bisher keine Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan 2010/2011 ausgebracht wurde, die mögliche künftige Vertragsrisiken absichert. Umso mehr ist eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vor Vertragsabschluss zwischen den Ministerien und der Investitionsbank erforderlich, um finanzielle Belastungen in künftigen Haushaltsjahren zu vermeiden.

Die Auffassung der Ministerien und der Investitionsbank, dass eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach VV Nr. 17.3 zu § 44 LHO dann nicht einzuholen sei, wenn es sich um den bloßen Ersatz von Aufwendungen handelt und demzufolge eine Verwaltung von Landesmitteln nicht Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung ist, überzeugt nicht. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, wann Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung der „bloße Ersatz von Aufwendungen“ ist. Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung ist die geschuldete Leistung bzw. der Leistungserfolg. Der Ersatz von Aufwendungen ist dann gegebenenfalls die Gegenleistung. Ist Vertragsgegenstand die „Verwaltung von Landesmitteln“, dann ist VV Nr. 17.3. zu § 44 Abs. 2 LHO einschlägig und die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vor Vertragsabschluss einzuholen.

6 Übertragungen von Förderaufgaben ohne den Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen und nachträgliche Erhöhungen der Kostenerstattung

Der § 5 der VO-IB regelt die Übertragung von Förderaufgaben auf die Investitionsbank durch das Land Sachsen-Anhalt, vertreten durch die jeweiligen Fachministerien, die im Detail im § 4 der VO-IB beschrieben sind. In § 5 Abs. 2 VO-IB heißt es:

„Die Durchführung weiterer Aufgaben im Rahmen von § 4 kann auf der Grundlage des Investitionsbankvertrages durch öffentlich-rechtliche Verträge (Geschäftsbesorgungsverträge) zwischen den jeweils zuständigen Fachministerien und der Investitionsbank vereinbart werden.

In den in § 4 Abs. 2 genannten Bereichen ist die Investitionsbank Sachsen-Anhalt zum Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrages verpflichtet, wenn das Fachministerium dies verlangt und die Erstattung der entstehenden Aufwendungen zusagt.“

Der § 16 der VO-IB regelt die Deckung der Aufwendungen der Investitionsbank. Nach § 16 Abs. 2 Satz 1 der VO-IB erhält die Investitionsbank für die betreffende Tätigkeit vom Land eine angemessene Vergütung, soweit von den Antragstellern Entgelte oder sonstige Kostenbeiträge nicht erhoben werden dürfen oder soweit erhobene Entgelte und Kostenbeiträge die Aufwendungen der Investitionsbank nicht decken. Aufgrund der Regelungen in §§ 5 Abs. 2 und 16 Abs. 2 der VO-IB steht fest, dass ein Geschäftsbesorgungsvertrag zu schließen ist, wenn das Fachministerium die Erstattung der Aufwendungen zusagt.

Der Landesrechnungshof hat geprüft, ob die Ministerien bei der Übertragung von Förderaufgaben auf die Investitionsbank einen Geschäftsbesorgungsvertrag abgeschlossen haben, und festgestellt, dass in den folgenden Fällen Aufgaben ohne den Abschluss entsprechender Geschäftsbesorgungsverträge auf die Investitionsbank übertragen wurden, obwohl die Investitionsbank für die Leistungen vom Land vergütet wird.

Dies betrifft

- die Einrichtung des Förderberatungszentrums in der Investitionsbank in 2004,
- die Durchführung des „Sonderprogramms zum Aufbau der Informationsgesellschaft in Sachsen-Anhalt“ in der Strukturfondsperiode IV vom 27. September 2007 und
- die Projektträgerschaft der Richtlinie zur Patentförderung vom 9. Juli 2004.

Im Rahmen einer anderen Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Investitionsbank mit der Durchführung des „Bonusprogramms“ im Rahmen der Förderung von Forschung und Entwicklung für die Jahre 2006 - 2008 auch ohne Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrages beauftragt wurde.

Außerdem hat der Landesrechnungshof die vertragliche Ausgestaltung der Kostenerstattung des Landes an die Investitionsbank geprüft. Er hat festgestellt, dass in mehreren Fällen die Vereinbarungen zwischen einzelnen Ministerien und der Investitionsbank die Höhe der Kostenerstattung nicht verbindlich regeln.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass nicht in jedem Fall bei Vertragsabschluss eine abschließende Kostenerstattung an die Investitionsbank vereinbart werden kann, weil es z. B. zu einer unerwarteten Antragsflut oder Änderungen von Vorschriften mit zusätzlichem Aufwand im Förderverfahren kommen kann. Sollte es aus diesen sachlichen Gründen zu einer Kostensteigerung bei der Bearbeitung des Förderprogramms durch die Investitionsbank kommen, rechtfertigt dies eine nachträgliche Erhöhung der Kostenerstattung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte eine vertragliche Regelung zur Kostensteigerung nur an explizit aufgeführte sachliche Gründe geknüpft werden.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass bei der Übertragung von Förderaufgaben die Ministerien mit der Investitionsbank Geschäftsbesor-

gungsverträge gemäß der VO-IB abschließen. Kostensteigerungen bei der Umsetzung der Verträge und entsprechende Erhöhungen der Kostenerstattung sollten nur an explizit aufgeführte sachliche Gründe geknüpft werden.

Die Ministerien und die Investitionsbank haben den Feststellungen und Forderungen des Landesrechnungshofes zugestimmt. Sie teilten dem Landesrechnungshof mit, dass einheitliche Vertragsregelungen sowie Regelungen zur Rechnungslegung geplant seien. Die Beauftragung der Investitionsbank durch die Fachressorts soll sowohl im Ablauf als auch in der konkreten Ausgestaltung der Verträge und der Rechnungslegung standardisiert werden. Dazu soll eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden. Im Anschluss soll eine Abstimmung der erstellten Regelungen mit dem Landesrechnungshof erfolgen.

7 Fazit

Die Kostenerstattung des Landes an die Investitionsbank stellt ein erhebliches Volumen für den Landeshaushalt dar. Das Land muss deshalb im eigenen Interesse die Transparenz der Kostenerstattung an die Investitionsbank sowie die Wirtschaftlichkeit des Handelns der Investitionsbank sicherstellen.

Die Ministerien müssen auf der Basis der in den Geschäftsbesorgungsverträgen enthaltenen Regelungen die Angemessenheit des in Rechnung gestellten Aufwands der Investitionsbank und der Kostenerstattungen des Landes prüfen sowie Abweichungsanalysen hinsichtlich des vor Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrages kalkulierten und des in Rechnung gestellten Aufwands durchführen.

Zur Unterstützung der Ministerien sollte das Land ein für alle Ministerien nutzbares zentrales Controlling einrichten, das

- die bestehenden Informationsströme zwischen der Investitionsbank und den Verwaltungen bündelt,
- die Fachministerien beim Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen berät,
- auf eine Vereinheitlichung der Verträge und des Berichtswesens hinwirkt,
- die Angemessenheit der Verwaltungsaufwendungen und der dem Land in Rechnung gestellten Kostenerstattungen gemeinsam mit dem Fachressort überprüft und gegebenenfalls sanktioniert,
- die Erstellung des Wirtschaftsplans der Investitionsbank intensiv begleitet und

- die Transparenz der Veranschlagung und Bewirtschaftung der Kostenerstattung des Landes an die Investitionsbank sicherstellt.

Unabhängig von dem vorgeschlagenen zentralen Controlling sind vor der Übertragung von Aufgaben und bei Änderung der übertragenen Aufgaben auf die Investitionsbank Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, bei denen die Durchführung der Aufgaben durch das Ministerium selbst oder durch Dritte als Alternativen zu berücksichtigen und insbesondere Einsparungen im Personal- und Sachkostebereich der Landesverwaltung darzustellen und zu gewährleisten sind.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelpläne	– alle
Hauptgruppe 4	– Persönliche Verwaltungsausgaben 2,221 Mrd. € (2008)
Hauptgruppe 6	– Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse davon: Erstattungen von Personalaufwand 898 Mio. € (2008)

1 Unzureichende Anpassung des Personalentwicklungskonzeptes an die Bevölkerungsentwicklung

Selbst bei Erreichung der von der Landesregierung gesetzten Stellenziele (Reduzierung von 58.096 Stellen² um 17.796 Stellen auf 40.300 im Jahr 2025) soll es zu einem von der Landesregierung prognostizierten Aufwuchs der Personalausgaben um 644 Mio. € bis zum Jahr 2025 kommen.

Die Personalausgabenquote im Landeshaushalt würde nach gegenwärtigen Prognosen demnach von 28,5 v. H.³ in 2010 auf 36,5 v. H. im Jahr 2025 ansteigen. Hierin sind Personalausgaben in bezuschussten Bereichen nicht enthalten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Zielstellenzahl von 19 Vollbeschäftigteinheiten (VbE) je 1.000 Einwohner zu überprüfen und anzupassen. Die Anpassung ist auch notwendig, weil zukünftig die Einnahmen aus den Sonderbedarfsergänzungszuweisungen, dem Länderfinanzausgleich und den Europäischen Fonds zurückgehen werden. Dies muss bei der Ausgabenseite entsprechend berücksichtigt werden. Des Weiteren weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass Sachsen-Anhalt einen höheren Ausgliederungsgrad als einige andere Landesverwaltungen hat und andere Bundesländer ihre Zielstellenzahlen weiter angepasst haben.

Durch den weiter fortschreitenden Bevölkerungsrückgang ergibt sich unter Zugrundelegung einer von der Landesregierung festgelegten Zielstellenzahl

² Haushaltsplan 2010/2011, Vorbericht S. 24

³ Mittelfristige Finanzplanung Sachsen-Anhalt 2009 - 2013, S. 11

von 19 VbE je 1.000 Einwohner eine zusätzliche Stellenreduzierung von weiteren 3.950 Stellen bis zum Jahr 2020 und um insgesamt 3.450 Stellen bis zum Jahr 2025.

Für die unmittelbare Landesverwaltung gibt es noch für mindestens 16 v. H. des Stellenbestandes keine konkreten Personalbedarfsberechnungen.

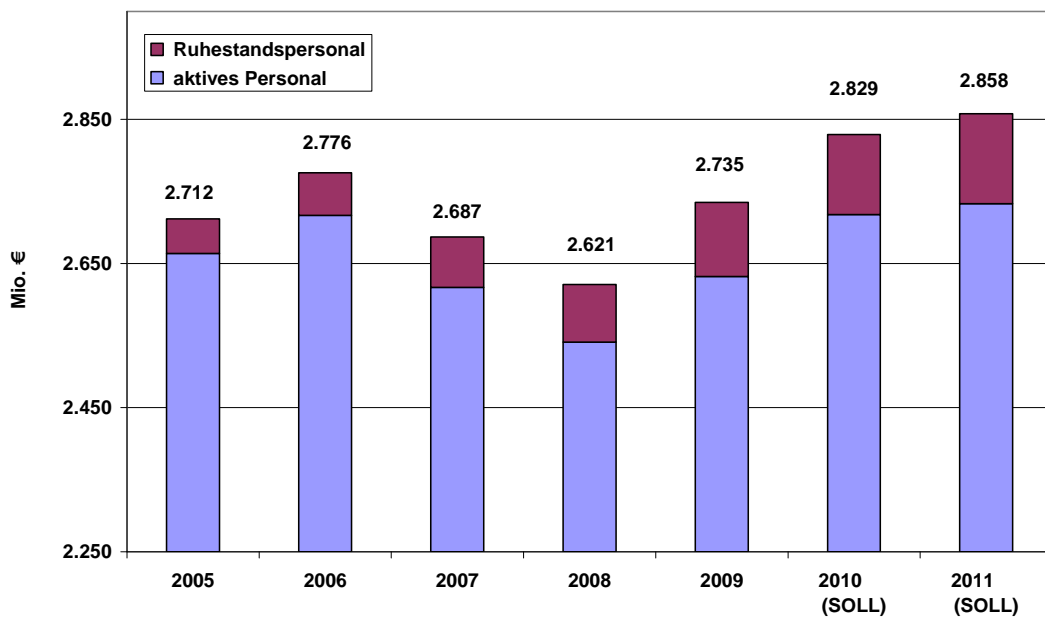
Gegenwärtig sind über 2.000 unbesetzte Stellen in der Landesverwaltung zu verzeichnen. Der Haushaltsgesetzgeber hat bei der Haushaltsaufstellung 2010/ 2011 rund 700 dauerhaft nicht besetzte Stellen in Abgang gestellt.

Bei länger andauernden Stellenvakanzen kann grundsätzlich ein fehlender weiterer Bedarf unterstellt werden, sofern nicht besondere Gründe eine weitere Veranschlagung der Stelle rechtfertigen. Durch Wegfall eines weiteren Teils der unbesetzten Stellen könnte die erforderliche Stellenrückführung unterstützt werden.

1 Personalaufwandsentwicklung

Der Personalaufwand⁴ im Kernhaushalt hat sich seit 2005 wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Personalaufwandes für aktives und Ruhestandspersonal



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung 2009 - 2013, S. 16

⁴ Nach der Definition des Ministeriums der Finanzen in der Finanzplanung 2009 - 2013, S. 16: Ausgaben für aktives und Ruhestandspersonal

Da steigende Personalausgaben bei

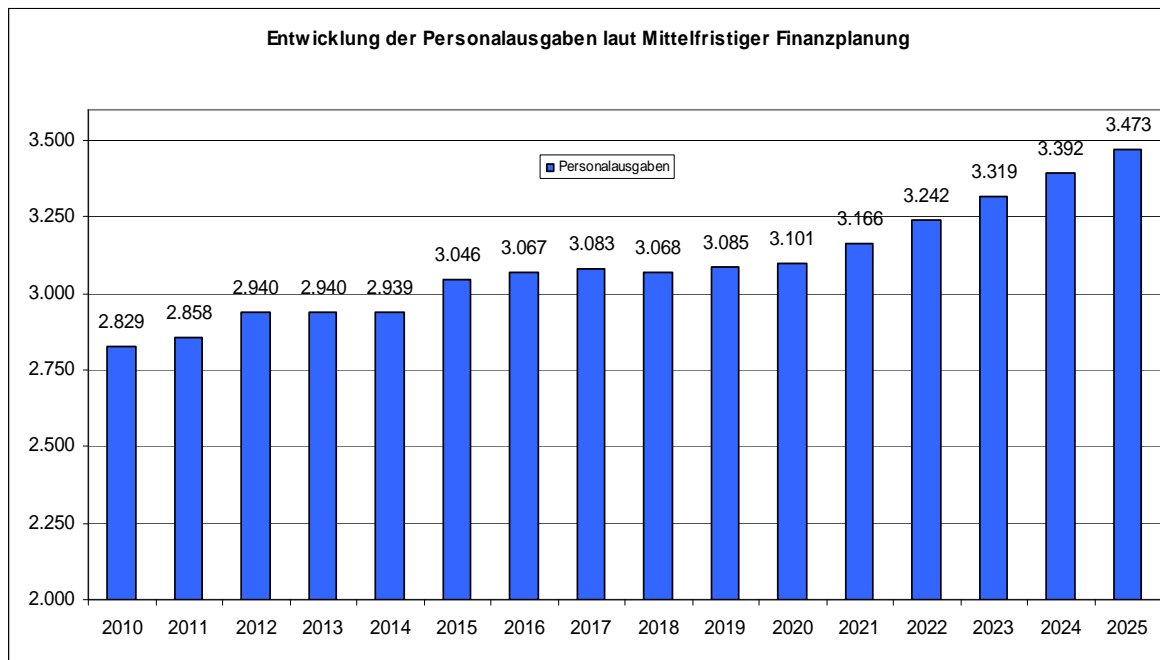
- sich reduzierenden Sonderbedarfsergänzungszuweisungen,
- geringeren Einnahmen aus dem Finanzausgleich wegen des Bevölkerungsrückganges und
- geringeren Einnahmen aus den Europäischen Fonds

mittel- und langfristig nur zulasten anderer Bereiche finanzierbar sind, hat sich die Landesregierung zur „Gegensteuerung“ eine Reduzierung der Stellen- und Personalbestände zum Ziel gesetzt.

Mit dem Personalentwicklungskonzept⁵ hat die Landesregierung eine Reduzierung des Stellenbestandes von 58.096 Stellen⁶ im Jahr 2010 um 17.796 Stellen auf 40.300 Stellen im Jahr 2025 beschlossen.

Selbst wenn dieses Konsolidierungsziel erreicht wird, setzt sich der Personalausgabenanstieg nach Prognose der Landesregierung⁷ wie folgt fort:

Entwicklung der Personalausgaben im Kernhaushalt in Mio. €



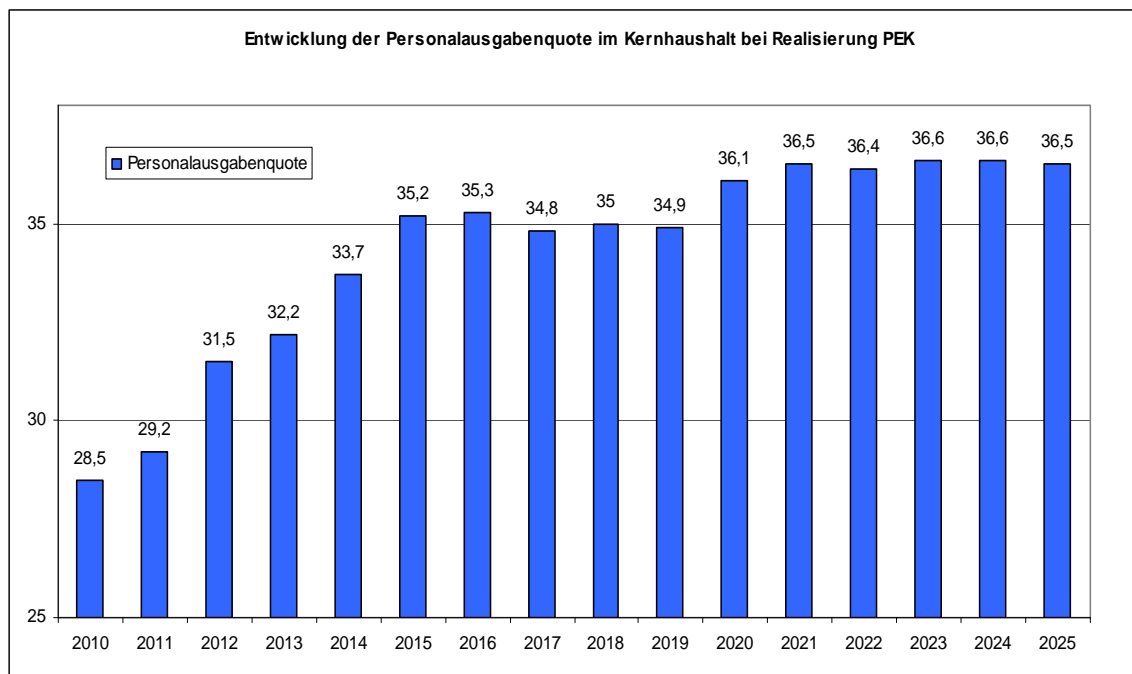
Selbst bei einer realisierten Stellenreduzierung um rund 17.800 Stellen ist allein im Kernhaushalt ein weiterer Anstieg der Personalausgaben um 644 Mio.€ bis 2025 zu erwarten.

⁵ Personalentwicklungskonzept 2009 - 2025; Stand: 2. September 2009

⁶ Haushaltsplan 2010/2011, Vorbericht S. 24

⁷ Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2009 - 2013, S. 14 ff.

Die Personalausgaben nehmen dadurch einen immer größer werdenden Anteil am Gesamthaushaltsvolumen ein, wie die nachfolgende Prognose der Personalausgabenquote (in v. H.) im Kernhaushalt zeigt:



Die Begrenzung der Personalausgaben des Landes (einschließlich der zuschussfinanzierten Ausgliederungen) ist auch nach Auffassung der Landesregierung⁸ daher ein wichtiger Schlüssel zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung.

2 Stellenentwicklung

2.1 Personalentwicklungskonzepte

Mitentscheidend für die tatsächliche Entwicklung der Personalausgaben ist – neben der Besoldungs- und Tarifentwicklung – die Anzahl des tatsächlich vorhandenen Personals.

Zur Planung und Steuerung der Personalbestände hat die Landesregierung ab dem Jahr 2007 jährlich Personalentwicklungskonzepte beschlossen. Das letzte veröffentlichte Personalentwicklungskonzept datiert vom 2. September 2009.

⁸ Mittelfristige Finanzplanung Sachsen-Anhalt 2009 - 2013, S. 52

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung auch in diesem Jahr dem Landtag die Fortschreibung des Personalentwicklungskonzeptes vorlegt. Dafür gibt er mit dem nachfolgenden Beitrag Anregungen und Hinweise.

Der Landesrechnungshof unterstützt ausdrücklich, dass die Landesregierung den Prozess der Personalbedarfsermittlung und der Festlegung der Stellenziele langfristig und alle Bereiche umfassend anlegt.

Wichtig ist die anschließende verbindliche haushaltsrechtliche Absicherung (z. B. durch Stellenabgänge oder zeitlich genau determinierte Stellenausweisungen in der Titelgruppe 96) und die tatsächliche Einbeziehung der ausgegliederten Bereiche.

2.2 Definition des Stellenziels auf Basis der prognostizierten Einwohnerzahl

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

Bereits im Jahresbericht 2008, Teil 1, hatte der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die vom Ministerium der Finanzen für die Personalbedarfsplanung zugrunde gelegten Annahmen der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose⁹ zu optimistisch waren. Dies betraf insbesondere die Geburtenhäufigkeit und das starke Sinken der jährlichen Wanderungsverluste von 12.610 Personen auf null.

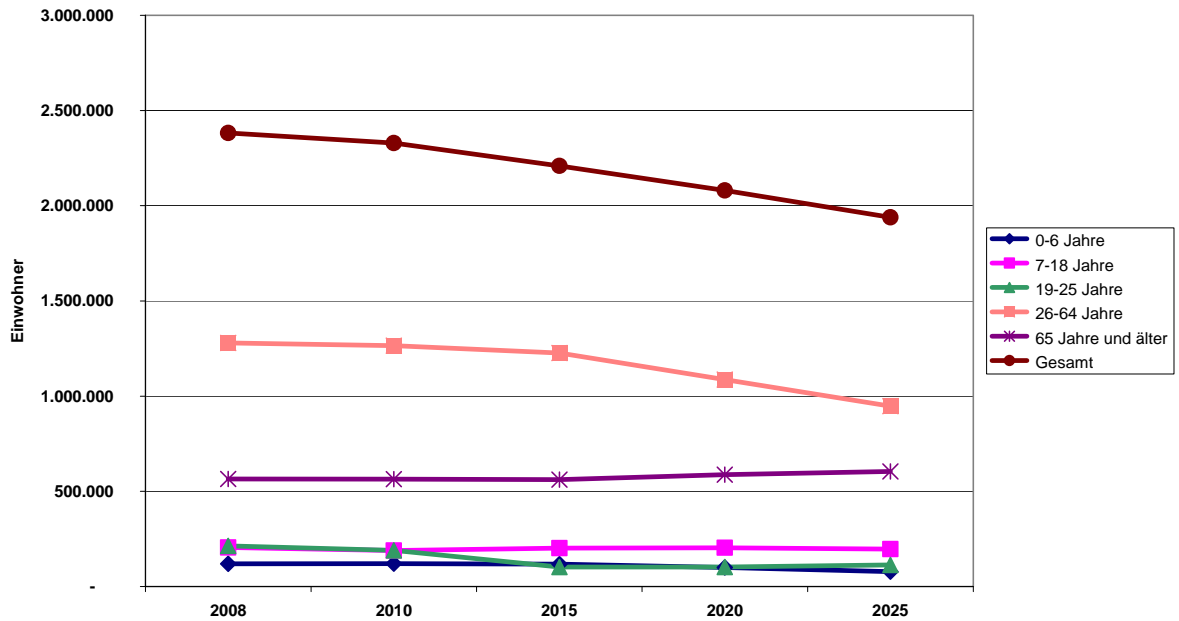
Die Aktualisierung der Bevölkerungsprognose hat diese Einschätzung bestätigt:

Vierte Regionalisierte Bevölkerungsprognose					
	2005	2010	2015	2020	2025
Einwohner:	2.469.716	2.350.427	2.238.286	2.115.271	1.976.237
Fünfte Regionalisierte Bevölkerungsprognose					
	2008	2010	2015	2020	2025
Einwohner:	2.381.872	2.328.537	2.209.173	2.080.850	1.939.342

Das nachfolgende Diagramm zeigt die Entwicklung in den einzelnen Altersstufen anschaulich auf:

⁹ Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

Bevölkerungsentwicklung
(5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose)



Die erfolgte Anpassung von der 4. zur 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose zeigt einen weiteren Bevölkerungsverlust auf, der eine Verringerung des Stellenbedarfs nach sich ziehen müsste:

2010	2015	2020	2025
-21.890 Einwohner	-29.113 Einwohner	-34.421 Einwohner	-36.895 Einwohner

Durch die dargestellte Bevölkerungsentwicklung ergibt sich ein erheblicher Handlungsbedarf. Das Ministerium der Finanzen hat bisher bei Erreichung der Zielstellenzahl von 19 VbE je 1.000 Einwohner im Jahr 2020 eine Stellenzahl von 43.500 Stellen und für 2025 von 40.300 Stellen errechnet. Unter Berücksichtigung der aktuellen Bevölkerungsentwicklung aus der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose und der angestrebten Zielstellenzahl ergibt sich nach Berechnungen des Landesrechnungshofes ein Gesamtpersonalbestand im Jahr 2020 von 39.536 Stellen und im Jahr 2025 von 36.847 Stellen.

Der angestrebte Gesamtstellenbestand müsste damit im Vergleich zum bisherigen im Personalentwicklungskonzept vom 2. September 2009 dargestellten Gesamtstellenbestand um weitere rund 3.950 Stellen bis zum Jahr 2020 und rund 3.450 Stellen bis zum Jahr 2025 angepasst werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Landesregierung die angestrebte Zielstellenzahl auch unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung ständig überprüft und entsprechend anpasst.

2.3 Stellenentwicklung in anderen Bundesländern

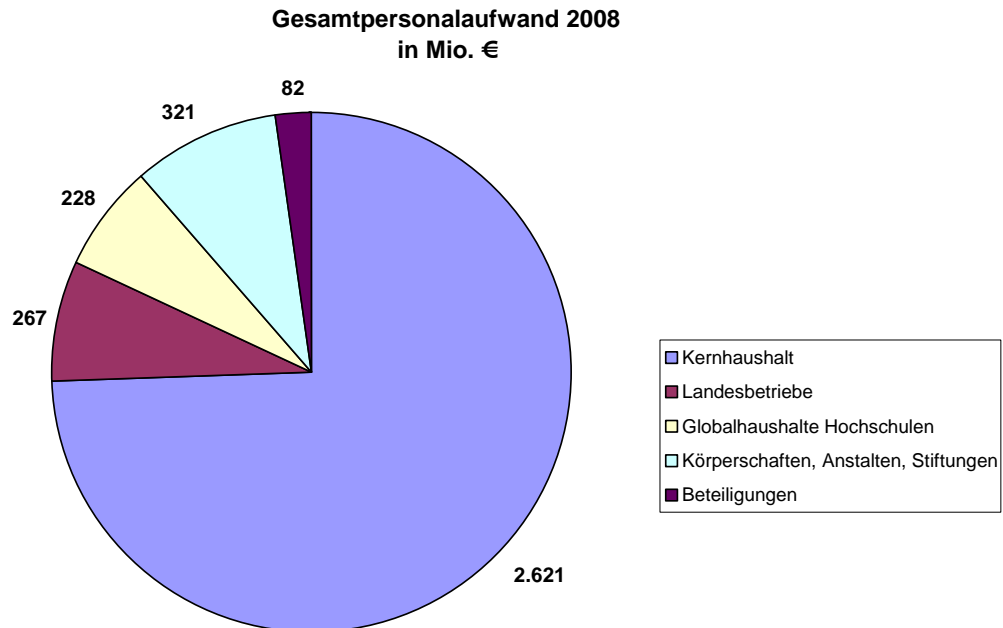
2.3.1 Höherer Ausgliederungsgrad in Sachsen-Anhalt

Ein Vergleich der Stellenziele in Relation zur Einwohnerzahl ist nur dann sinnvoll, wenn für alle Länder die Ausgliederung der Aufgabenerledigung berücksichtigt wird.

Die nachfolgende Grafik zeigt den Gesamtpersonalaufwand für das Jahr 2008, in dem auch die Personalaufwendungen für

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

enthalten sind:



2008 betrug der tatsächliche Gesamtpersonalaufwand somit bereits 3,519 Mrd. €.

Die ausgegliederten Bereiche können mit dem Landeshaushalt durch die Zahlung von Zuschüssen (für laufende Zwecke, Investitionszuschüsse, Betriebskostenzu-

schüsse), Ausreichung von Darlehen, Übernahme von Verlustausgleichen usw. verbunden sein.

Die Rechnungshöfe haben den Ausgliederungsgrad mehrerer Bundesländer untersucht und verglichen und dabei unterschiedliche Ausgliederungsgrade festgestellt.

Ein Beispiel für die Auswirkungen durch unterschiedliche Ausgliederungsgrade im Personalbereich zeigt der Vergleich mit Bayern im Bereich des Personals in der Hoch- und Straßenbauverwaltung:

Während in Bayern die Personalausgaben der in diesem Bereich Beschäftigten in der Hauptgruppe 4 veranschlagt und nachgewiesen werden (249 Mio. €), sind in Sachsen-Anhalt die Personalausgaben für die 2.056 dort beschäftigten Personen nicht in der Hauptgruppe 4 – persönliche Verwaltungsausgaben, sondern in den Hauptgruppen 5 – sächliche Verwaltungsausgaben und 6 – Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse – anteilig enthalten. Die insoweit entstehenden Personalausgaben in Höhe von 85 Mio. € werden somit durch einen allgemeinen Zuschuss an den ausgegliederten Landesbetrieb Bau ausgereicht.

Der Vergleich der Zielstellenbestände des Landes Sachsen-Anhalt ohne Berücksichtigung der Ausgliederungen mit den Zielstellenbeständen anderer Bundesländer ist aus diesem Grund nur bedingt aussagekräftig.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Personalaufwand in Ausgliederungen bei einer umfassenden Betrachtung mit berücksichtigt werden muss. Dies gilt auch für Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Beteiligungen, sofern sie mit dem Landeshaushalt z. B. durch Zuschüsse verbunden sind.

Hierzu hat das Ministerium der Finanzen vorgetragen:

„Zunächst ist festzuhalten, dass der Begriff der Ausgliederung zweierlei bedeuten kann. Als Ausgliederung wird die Verlagerung von Personal des Kernhaushalts in Sonderrechnungen gewertet. Von Ausgliederung wird aber auch gesprochen, wenn Personal auf einen anderen Rechts-träger übergeht. Hinsichtlich der Auswirkungen der Ausgliederung ist in-dessen zwischen der haushaltssystematischen Zuordnung des Personalaufwands und der statistischen Zurechnung des Personals zu differen-zieren.

...

Bei der statistischen Zurechnung des Personals ergeben sich aber unterschiedliche Folgen. Die Personalstandsstatistik unterscheidet bei der Personalausstattung der Länder zwischen dem Personal der Kernhaushalte und der Sonderrechnungen einerseits und dem Personal der sonstigen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger andererseits. Das Stellenziel von 19 VzÄ¹⁰ je 1.000 Einwohner bezieht sich auf die Personalausstattung im Kernhaushalt und den Sonderrechnungen.

Wird also Personal des Kernhaushalts in eine Sonderrechnung (beispielsweise LHO-Betrieb oder budgetierte Einrichtung) überführt, so hat das auf die Personalstandsstatistik keinen Einfluss. Nur im Falle einer Verlagerung von Personal zu einem anderen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger ergibt sich ein statistischer Effekt. Das war beispielsweise bei Umwandlung der Universitätskliniken in Anstalten des öffentlichen Rechts der Fall.

...

Es sollte daher für die im Grunde zutreffende Forderung eine modifizierte Begründung gefunden werden.“

Der Landesrechnungshof stimmt dem Ministerium der Finanzen hinsichtlich der Auslegung des Begriffs „Ausgliederung“ zu. Er hält es jedoch für geboten, die Kosten für das ausgegliederte Personal transparent zu machen.

2.3.2 Erreichung der Zielzahl Sachsen-Anhalts für das Jahr 2020 durch andere Länder

Andere Bundesländer liegen in der Stellenentwicklung je 1.000 Einwohner bereits jetzt unter der von der Landesregierung festgelegten Zielzahl von 19,0 VbE/1.000 Einwohner.

Unter Fortschreibung der Daten im Personalentwicklungskonzept 2009 (S. 48)¹¹ ergibt sich für Sachsen bereits zum 30. Juni 2009 eine Personalausstattung von 18,7 VbE/1.000 Einwohner bzw. für Schleswig-Holstein von 17,2 VbE/1.000 Einwohner. Für das Land Sachsen-Anhalt liegt die Personalausstattung zum 30. Juni 2009 bei 22,2 VbE/1.000 Einwohner. Erst im Jahr 2020 will das Land die Zielzahl von 19,0 VbE/1.000 Einwohner erreichen.

¹⁰ Vollzeitäquivalente

¹¹ Die Berechnungen des Landesrechnungshofes basieren auf den Daten der Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes sowie auf den Bevölkerungszahlen zum 30. Juni 2009.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, bei der Festlegung zukünftiger Stellenziele auch die Entwicklungen in den anderen Bundesländern zu berücksichtigen.

2.4 Fehlende Personalbedarfsberechnungen

Aufgabe der Personalbedarfsermittlung ist es, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen. Dieses ist möglich durch eine analytische oder kennzahlenorientierte Personalbedarfsberechnung. Ziel ist es dabei, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen.

Nach dem Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des Bundesministerium des Innern, das das Ministerium der Finanzen ebenfalls als Maßstab heranzieht, gibt es für die Personalbedarfsermittlung folgende Voraussetzungen:

- Aufgabenkritik sowie eine Geschäftsprozessoptimierung
- Organisationsuntersuchungen
- Ermittlung organisatorischer Mängel und/oder sonstiger Schwachstellen sowie von Verbesserungspotenzial.

In den Grundzügen ist dabei folgende Vorgehensweise Standard:

Aufgabenbezogen werden benötigte Arbeitszeit (mittlere Bearbeitungszeit) und die Anzahl der durchzuführenden Aufgaben (Arbeitsmenge) erhoben. Dabei sind

- die sogenannten persönlichen Verteilzeiten¹² und
- die tatsächliche Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft zu berücksichtigen.

Daraus ergibt sich dann der Sollpersonalbedarf, der im Stellenplan der Einrichtung abgebildet werden sollte.

Das Verfahren ist fortschreibungsfähig auszugestalten, so dass Veränderungen bei den Aufwandstreibern für den Personalbedarf (z. B. Anzahl der eingehenden Anträge) auf Basis der einmal analytisch erhobenen mittleren Bearbeitungszeiten zu einer aktualisierten Ermittlung des Personalbedarfs und somit des Stellenplanes genutzt werden können.

Qualitativ ist die analytische Methode wesentlich höher einzuschätzen als die Kennzahlenmethode, da nur hier der tatsächliche Arbeitszeitbedarf je Arbeitsmenge/Fallzahl berücksichtigt wird. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten

¹² sonstige nicht direkt mit der originären Arbeit zusammenhängende Tätigkeiten (z. B. Fortbildung)

daher nach Möglichkeit die erforderlichen Stellen in einer analytischen Personalbedarfsermittlung ermittelt werden

Nachfolgender Tabelle ist der Stellenumfang im Landeshaushalt für das Jahr 2011 zu entnehmen, der anhand von konkreten analytischen bzw. kennzahlenorientierten Personalbedarfsberechnungen ermittelt wurde.

	Art der Personalbedarfsberechnung			
	analytisch	kennzahlenorientiert	keine	nicht bekannt
Ministerialverwaltung		2.103		
Polizeivollzug/-verwaltung		6.747		
Schulen		16.160		
Geoinformationsverwaltung			940	
Justiz	3.184			
Justizvollzug		1.296		
Finanzverwaltung	3.713			
Sonstige Verwaltung		2.182	6.827	6.563
Summe Stellen Haushaltsplan 2011¹³:	6.897	28.488	7.761	6.563

In den Schwerpunktbereichen Justiz und Finanzverwaltung erfolgt die Personalbedarfsbemessung anhand länder einheitlicher analytischer Personalbedarfsberechnung. Davon ist ein Stellenumfang von 6.897 Stellen umfasst.

In den anderen dargestellten Schwerpunktbereichen wird der Personalbedarf im Umfang von 28.488 Stellen anhand von Kennzahlen/Bedarfsparametern bzw. Ländervergleichen vorgenommen.

Für die verbleibenden Bereiche insbesondere der sonstigen Verwaltung liegen für einen Stellenbestand in Höhe von 7.761 Stellen keine Personalbedarfsberechnungen zugrunde.

Die Landesregierung sollte die konkreten Betrachtungen zur Ermittlung des Personalbedarfs auch auf Bereiche ausdehnen, in denen bisher keine konkreten Personalbedarfsberechnungen erfolgt sind.

¹³ Stellen gemäß Haushaltsplan 2011, ohne Stellen der TGr. 96 (7.636)

Dem Bereich der sonstigen Verwaltung sind auch die Landesbetriebe zuzuordnen. Für die Landesbetriebe ist aufgrund ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung und ihrer spezifischen Aufgabenstellung nur in einigen Fällen eine Stellenbemessung unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl zielführend. Es bedarf deshalb spezifischer Kennzahlen anhand derer der Personalbedarf auch für die Landesbetriebe ermittelt werden kann.

Das Personalentwicklungskonzept aus dem Jahr 2009 enthält für den Bereich der Landesbetriebe lediglich für das Landeseichamt die Ergebnisse einer konkreten Personalbedarfsbemessung.

Die Landesregierung sollte insbesondere auch für die Landesbetriebe die erforderlichen Personalbedarfsberechnungen umgehend vornehmen.

2.5 Entlastungswirkung durch nicht besetzte Stellen

Der Haushaltsgesetzgeber hat bereits im April 2009 über 2.000 unbesetzte freie Stellen und Stellenanteile in der Kernverwaltung festgestellt. Davon wurden bei der Haushaltsaufstellung 2010/2011 nur rund 700 Stellen in Abgang gestellt.

Der Landesrechnungshof hat deshalb den Umfang der tatsächlichen Stellenbesetzung zum 1. Juli 2010 mit den im Haushaltsplan 2010 zur Verfügung stehenden Stellen (einschließlich Stellen für Überhangpersonal) in ausgewählten Bereichen verglichen.

Dabei stellte sich heraus, dass in den einzelnen Bereichen der Landesverwaltung eine Vielzahl unbesetzter Stellen vorhanden ist. Einen Teil davon bilden Überhangstellen, die erst zum Ende des Haushaltsjahres wegfallen werden, der bisherige Stelleninhaber jedoch bereits vor dem Auswertungstichtag 1. Juli 2010 ausgeschieden ist. Einen weiteren Teil umfassen Stellen, die von Bediensteten besetzt sind, die teilzeitbeschäftigt sind. Unbesetzte Stellen sind außerdem bei Stellenvakanzen zu verzeichnen, die durch die zeitliche Verzögerung im Stellenbesetzungsverfahren z. B. durch Ausschreibung und Bewerberauswahl entstehen.

Die dann noch verbleibenden unbesetzten Stellen könnten jedoch in Abgang gestellt und mithin eingezogen werden. Bei länger andauernden Stellenvakanzen ist insbesondere in Bereichen ohne konkrete Personalbedarfsbemessung ein nicht mehr vorhandener Bedarf zu unterstellen, sofern die Aufgaben weiterhin erledigt werden und keine Aufgabenrückstände zu verzeichnen sind.

Insgesamt hat der Landesrechnungshof in den ausgewerteten Bereichen rund 2.700 unbesetzte Stellen zum Stichtag 1. Juli 2010 ermittelt.

Diese verteilen sich auf die untersuchten Bereiche wie folgt:

Schwerpunkt- bereich	Summe unbesetzter Stellen	
	April 2009 (Angaben der Landesregierung)	Juli 2010 (Berechnungen Landesrechnungshof)
Ministerialverwaltung	60,43	241,30
Polizei	681,21	847,36
Justiz	374,34	474,31
	davon Kapitel 1104 242,60 davon Kapitel 1105 131,74	davon Kapitel 1104 275,01 davon Kapitel 1105 120,72 davon Kapitel 1120 78,58
Schulen	31,16	487,72
		davon Kapitel 0720 211,99 davon Kapitel 0721 59,96 davon Kapitel 0722 215,77
Finanzverwaltung	271,47	415,72
	davon Kapitel 0406 216,74 davon Kapitel 0407 54,73	davon Kapitel 0405 23,37 davon Kapitel 0406 317,06 davon Kapitel 0407 75,29
Geoinformations- verwaltung	112,94	177,28
Landesbetrieb Bau	110,54	60,01

Bei einer Aktualisierung des Personalentwicklungskonzeptes sollte das Ministerium der Finanzen den Abgang nicht benötigter freien Stellen einleiten.

3 Gesamtbewertung und Empfehlungen

Die Erreichung der von der Landesregierung gesetzten Stellenziele ist eine wesentliche Voraussetzung, um die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern.

Der vom Ministerium der Finanzen/der Landesregierung beschrittene Weg, Stellenziele langfristig strategisch mit Personalentwicklungskonzepten festzulegen wird vom Landesrechnungshof unterstützt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt bei einer Aktualisierung die Validität der Datenbasis und die Durchführung konkreter Personalbedarfsbemessungen in weiteren Bereichen sicherzustellen.

Einzelplan	04	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	– Finanzämter
Haushaltsjahre		– 2006 und 2007

2 Defizite bei der Bearbeitung von Steuererklärungen mit außergewöhnlichen Belastungen durch die Finanzämter

Steuererklärungen mit außergewöhnlichen Belastungen sind durch die Finanzämter nicht durchgängig mit der erforderlichen Sorgfalt bearbeitet worden. Dadurch wurden Steuerausfälle verursacht bzw. sind aufgrund ungenügender Sachverhaltsermittlungen nicht auszuschließen.

Aufwendungen der privaten Lebensführung können unter bestimmten Voraussetzungen bei der Ermittlung des Einkommens als außergewöhnliche Belastung steuermindernd berücksichtigt werden. Für die Ermittlung der abzugsfähigen Aufwendungen müssen die Finanzämter umfangreiche Tatsachenfeststellungen treffen und diese dann unter Anwendung einer in vielen Fällen nicht einfachen Rechtslage steuerrechtlich würdigen.

Sofern Steuerpflichtigen finanzielle Belastungen zwangsläufig dem Grunde und der Höhe nach erwachsen, die größer sind als bei der überwiegenden Mehrzahl der Steuerpflichtigen gleicher Einkommens- und Vermögensverhältnisse und gleichen Familienstandes, können diese auf Antrag in der Jahressteuererklärung als außergewöhnliche Belastungen steuermindernd berücksichtigt werden.

Außergewöhnliche Belastungen allgemeiner Art (z. B. Krankheitskosten oder Kosten für die Anschaffung existentiell notwendiger Gegenstände) können nach § 33 Einkommensteuergesetz (EStG) abgezogen werden, soweit der Steuerpflichtige endgültig wirtschaftlich belastet ist und soweit die zumutbare Belastung überschritten wird. Die Höhe der zumutbaren Belastung stellt einen prozentualen Anteil des Gesamtbetrages der Einkünfte dar und ist abhängig von der Höhe des Einkommens, dem Familienstand und der Anzahl der Kinder.

Nach § 33a und 33b EStG können darüber hinaus bestimmte abschließend aufgezählte Aufwendungen im Rahmen von Höchst- und Freibeträgen sowie Pauschbe-

träge für behinderte Menschen und Pflegepersonen als außergewöhnliche Belastung geltend gemacht werden. Die in diesen Vorschriften geregelten Abzugsbeträge mindern unabhängig von der zumutbaren Belastung den Gesamtbetrag der Einkünfte.

1 Fallauswahl und fiskalische Bedeutung

Im Jahr 2009 hat der Landesrechnungshof im Rahmen einer Querschnittsprüfung in drei Finanzämtern Einkommensteuerfälle geprüft, in denen außergewöhnliche Belastungen bei der Ermittlung des Einkommens abgezogen worden sind. In die Prüfung hat er 968 Steuerklärungen der Jahre 2006 und 2007 einbezogen, bei denen durch die Finanzämter Aufwendungen in Höhe von insgesamt rund 3,6 Mio. € anerkannt worden sind. Dieser Betrag hat zu einer Minderung der festgesetzten Einkommensteuer von insgesamt rund 840.000 € geführt. Die durchschnittliche steuerliche Auswirkung je Einzelfall lag bei knapp 870 €.

Der Landesrechnungshof hat durch Auswertung der Steuerdaten aller Fälle mit außergewöhnlichen Belastungen gezielt Fälle mit sehr hohen Aufwendungen und solche, bei denen sowohl außergewöhnliche Belastungen allgemeiner (§ 33 EStG) als auch besonderer Art (§ 33a und § 33b EStG) berücksichtigt worden sind, für die Prüfung ausgewählt.

Der Schwerpunkt lag hierbei auf Steuererklärungen, in denen die Steuerpflichtigen

- hohe Aufwendungen für außergewöhnliche Belastungen allgemeiner Art (§ 33 EStG), insbesondere Krankheitskosten,
- Unterhaltsleistungen an nahe Angehörige (§ 33a Abs. 1 EStG),
- Aufwendungen zur Abgeltung des Sonderbedarfs eines sich in der Berufsausbildung befindenden, auswärtig untergebrachten, volljährigen Kindes (§ 33a Abs. 2 EStG),
- Aufwendungen für die Beschäftigung einer Hilfe im Haushalt (§ 33a Abs. 3 Satz 1 EStG),
- Aufwendungen für die Unterbringung in einem Heim oder die dauernde Unterbringung zur Pflege (§ 33a Abs. 3 Satz 2 EStG) sowie
- Pauschbeträge für behinderte Menschen oder Pflegepersonen (§ 33b EStG)

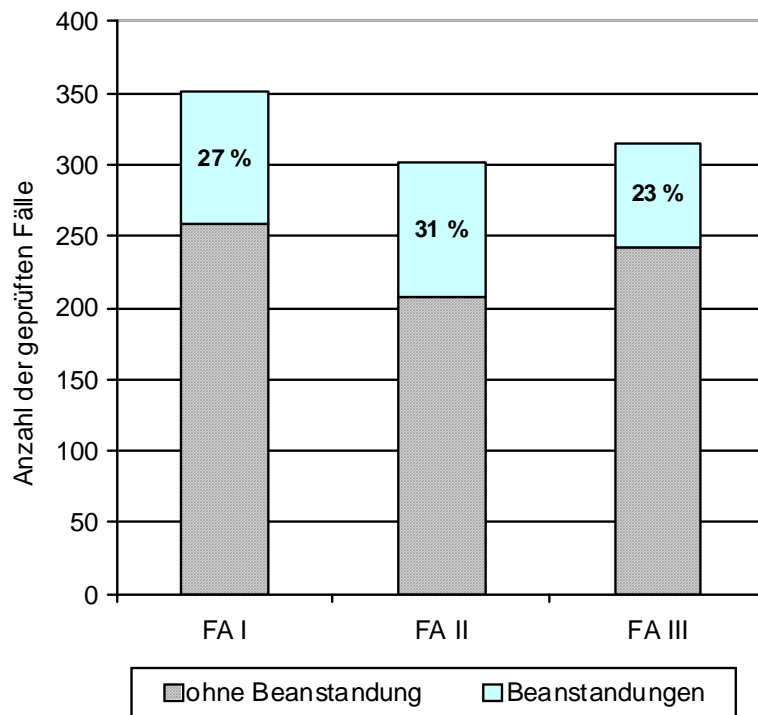
geltend gemacht haben.

Von den geprüften Fallgruppen werden beispielhaft die Feststellungen zu den außergewöhnlichen Belastungen nach § 33 EStG (insbesondere Krankheitskosten) und zu den Unterhaltsleistungen dargestellt.

2 Gesamt-Beanstandungsquote

Von den insgesamt in die Prüfung einbezogenen 968 Steuererklärungen führte die Prüfung durch den Landesrechnungshof in 258 Fällen (26,6 v. H.) zu Feststellungen oder Beanstandungen, d. h. rund jeder vierte der geprüften Fälle war allein aufgrund der Bearbeitung der geltend gemachten außergewöhnlichen Belastungen fehlerhaft oder nicht ordnungsgemäß bearbeitet.

Die folgende Darstellung verdeutlicht, dass die festgestellten Bearbeitungsmängel in allen in die Prüfung einbezogenen Finanzämtern in ähnlicher Größenordnung aufgetreten sind. Der Landesrechnungshof schlussfolgert hieraus, dass die im Rahmen der durchgeführten Querschnittsprüfung getroffenen Feststellungen auch landesweit repräsentativ sind.



* FA – Finanzamt

Der Landesrechnungshof hält die in den geprüften Fällen festgestellte Beanstandungsquote von durchschnittlich 26,6 v. H., die allein aus der fehlerhaften Bearbeitung der geltend gemachten außergewöhnlichen Belastungen resul-

tiert, für zu hoch. Er hat die Oberfinanzdirektion (OFD) Magdeburg und die Finanzämter gebeten, diesem Bereich künftig besondere Aufmerksamkeit, z. B. durch Schulungsmaßnahmen, zu widmen.

3 Bearbeitungsqualität bei außergewöhnlichen Belastungen allgemeiner Art (§ 33 EStG), insbesondere Krankheitskosten

3.1 Beanstandungsquote

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes insgesamt 403 Steuererklärungen geprüft, in denen die Finanzämter Aufwendungen im Rahmen des § 33 EStG als außergewöhnliche Belastungen – wie z. B. Krankheitskosten, Beerdigungskosten und Scheidungskosten – anerkannt haben. In 115 Fällen gab es Grund zu Beanstandungen. Die Beanstandungsquote lag in einem Finanzamt bei 41 v. H.

3.2 Bearbeitungsqualität insbesondere bei Krankheitskosten

Bei mehr als 90 v. H. der allgemeinen außergewöhnlichen Belastungen im Sinne des § 33 EStG handelt es sich um Krankheitskosten. In einer Vielzahl von Fällen sind erhebliche Beträge für die zahnmedizinische Versorgung, Kuren und andere Zusatzleistungen geltend gemacht worden.

Im Rahmen der Bearbeitung der Steuererklärungen ist durch die Finanzämter u. a. zu prüfen, ob die Behandlung medizinisch notwendig war und ob die Steuerpflichtigen Erstattungen von dritter Seite erhalten haben, die die Höhe der anzuerkennenden außergewöhnlichen Belastungen entsprechend mindern.

In der überwiegenden Zahl der Fälle ist nicht nachvollziehbar, ob in den Originalbelegen auch Angaben über Kostenerstattungen enthalten waren, da die Bearbeiter regelmäßig nur einen Hinweis „Belege lagen vor“ in der Akte vorgenommen haben.

Diese Vorgehensweise der Bearbeiter in den Finanzämtern erachtet der Landesrechnungshof im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Dokumentation der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für den Abzug außergewöhnlicher Belastungen als nicht ausreichend.

Diese Bewertung wird dadurch verstärkt, dass sich auch in den Fällen, in denen sich die Belege noch in den Akten befunden haben, kein einheitliches Bild ergeben hat. Mit Hilfe einiger Belege konnte der Selbstkostenanteil beziffert werden, in anderen

Belegen fehlten die entsprechenden Angaben jedoch. Auch wenn in Einzelaufstellungen Angaben zu Erstattungen fehlten, ist eine weitere Sachverhaltsaufklärung durch die Finanzämter häufig unterblieben. Bei kleineren Einzelpositionen, die sich teilweise aber auch auf vierstellige Beträge summierten, fehlte es grundsätzlich am Nachweis der medizinischen Notwendigkeit (z. B. durch eine ärztliche Verordnung). Auch die Bearbeitung maschineller Risikohinweise erfolgte nicht durchgängig mit der erforderlichen Sorgfalt. Diese wurden häufig lediglich mit nicht aussagekräftigen Kürzeln, wie „i. O.“ versehen.

In keinem der geprüften Fälle haben die Finanzämter beim Steuerpflichtigen nach dem Vorhandensein einer privaten Zusatzversicherung nachgefragt, um gegebenenfalls nicht angegebene, aber zugeflossene Erstattungsbeträge zu ermitteln.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, künftig gezielt zu den Tatbestandsmerkmalen Erstattungen, medizinische Zusatzversicherungen und medizinische Notwendigkeit der Ausgaben (ärztliches Attest u. ä.) bei den Steuerpflichtigen nachzufragen. Sollten diese Angaben in den Originalbelegen enthalten gewesen sein, ist dies nachvollziehbar zu dokumentieren.

4 Bearbeitungsqualität bei Unterhaltsleistungen an nahe Angehörige

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes insgesamt 243 Steuererklärungen geprüft, in denen die Finanzämter Aufwendungen von Steuerpflichtigen gegenüber einer gesetzlich unterhaltsberechtigten Person als Unterhaltsleistungen nach § 33a Abs. 1 EStG anerkannt haben. In 49 Fällen gab es Grund zu Beanstandungen (rund 20 v. H.).

Unterhaltsleistungen können als außergewöhnliche Belastungen bis zu einem Maximalbetrag von 7.680 € je Unterhaltsempfänger anerkannt werden, wenn weder dem Unterhaltsleistenden noch einem Dritten ein Anspruch auf einen Kinderfreibetrag oder Kindergeld für die unterhaltene Person zusteht. Der Unterhaltsempfänger darf zudem kein oder nur ein geringes Vermögen besitzen. Die eigenen Einkünfte und Bezüge der unterhaltenen Person mindern den Höchstbetrag, soweit sie 624 € übersteigen.

Bei der Beantragung von Unterhaltszahlungen als außergewöhnliche Belastungen müssen in der Steuererklärung umfangreiche Angaben über die unterstützte Per-

son, insbesondere zu deren anzurechnenden Einkünften in einer eigenen Anlage gemacht werden.¹⁴

Die Finanzämter haben der Ermittlung der Einkünfte und Bezüge der Unterhaltsempfänger – hierzu zählen auch Sozialleistungen – nicht durchgängig die notwendige Beachtung geschenkt. Selbst wenn keine Angaben zu den Einnahmen gemacht worden sind, haben die Finanzämter teilweise darauf verzichtet, den Sachverhalt weiter aufzuklären.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollten die Finanzämter vor allem bei volljährigen, sich nicht in Ausbildung befindenden Unterhaltsempfängern ermitteln, ob diese zusätzlich über Sozialleistungen und/oder eigene Einkünfte verfügen. Gegebenenfalls sollten schriftliche Bestätigungen der Unterhaltsberechtigten eingeholt werden. Darüber hinaus sind die Finanzämter in Einzelfällen Hinweisen hierzu, die aus den vorgelegten Unterlagen erkennbar waren, nicht nachgegangen (z. B. Steuererklärung des Unterhaltsempfängers lag im gleichen Finanzamt vor).

In begründeten Einzelfällen sollten die Finanzämter mit den zuständigen Sozialbehörden zusammenarbeiten, um missbräuchliches Verhalten zu erkennen.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzverwaltung aufgefordert, künftig eine umfassende Prüfung der Voraussetzungen für die Anerkennung geltend gemachter Unterhaltszahlungen sicherzustellen. Die OFD Magdeburg sollte zur Unterstützung der Finanzämter Handlungsrichtlinien für die Zusammenarbeit mit den Sozialbehörden entwickeln.

5 Gesamtbewertung und Empfehlungen

Die hohe Anzahl der verschiedenen Fallgestaltungen bei den außergewöhnlichen Belastungen allgemeiner Art hat zur Folge, dass eine Erfassung sämtlicher Tatbestandsmerkmale in verkennzifferter Form in den Steuererklärungsvordrucken nur begrenzt realisierbar ist. Aufgrund einer dadurch ebenfalls erschwerten vollumfänglichen Software-Unterstützung durch das in den Finanzämtern eingesetzte maschinelle Risikomanagementsystem, werden die Bearbeiter auch zukünftig überdurch-

¹⁴ vierseitige „Anlage Unterhalt“, eingeführt ab dem Veranlagungszeitraum 2006

schnittlich umfangreiche personelle Ermittlungen und Prüfungen vornehmen müssen. Sofern Steuerpflichtige außergewöhnliche Belastungen geltend machen, sind die zu bearbeitenden Arbeitsumfänge aus Sicht des Landesrechnungshofes zudem häufig sehr umfangreich.

Die für eine sachgerechte Bearbeitung regelmäßig erforderlichen Unterlagen haben die Finanzämter nicht immer angefordert und somit notwendige Prüfungen unterlassen. Aber auch in den Fällen, bei denen eine vollständige Prüfung möglich gewesen ist, sind häufig außergewöhnliche Belastungen in beantragter Höhe ohne nähere Prüfung aller Voraussetzungen anerkannt worden.

Sofern die Steuerpflichtigen neben den allgemeinen Aufwendungen auch Frei- oder Höchstbeträge sowie Pauschbeträge beantragten, haben die Finanzämter nicht in allen Fällen überprüft, inwieweit die Einzelaufwendungen durch die Inanspruchnahme der Abzugsbeträge bereits abgegolten sind.

Bei der Gewährung der Abzugsbeträge müssen darüber hinaus auch eine Reihe von Tatbestandsvoraussetzungen (z. B. Alter, Einkommen oder Wohnsitz) von Personen (z. B. Kindern und Lebensgefährten) geprüft und beachtet werden. Die Finanzämter haben dies nicht durchgängig beachtet und auch darauf verzichtet, zweifelhafte Angaben kritisch zu hinterfragen.

Die Gesamt-Bearstandungsquote von über einem Viertel der geprüften Steuererklärungen hält der Landesrechnungshof auch unter Berücksichtigung der vorgenommenen gezielten Fallauswahl für zu hoch. Die festgestellten Mängel erstreckten sich dabei auf alle vom Landesrechnungshof geprüften Fallgestaltungen, wobei die Fehlerquote bei den außergewöhnlichen Belastungen allgemeiner Art etwas höher ausgefallen ist als bei den übrigen Fallgruppen.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzverwaltung aufgefordert, künftig sicherzustellen, dass die Fehlerquote bei der Bearbeitung von Steuererklärungen mit außergewöhnlichen Belastungen nachhaltig gesenkt wird. Hierzu sollten die Finanzämter durchgängig alle erforderlichen Angaben und Unterlagen anfordern und die Prüfung der tatsächlichen und materiellen Voraussetzungen für die Anerkennung der außergewöhnlichen Belastungen sicherstellen. Zweifelhafte Angaben sollten kritisch betrachtet und hinterfragt werden. Die Ergebnisse dazu sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof sieht es als dringend geboten an, dass die Bediensteten der Finanzämter regelmäßig durch geeignete Maßnahmen auf die mit der Bearbeitung der geltend gemachten außergewöhnlichen Belastungen verbundenen Problemfelder hingewiesen und gezielt geschult werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0509	–	sonstige soziale Leistungen
Titel	diverse		
weitere Fördermittel- geber		–	diverse, u. a. das Landesverwaltungsamt und die Stadt Halle (Saale)
Fördermittelvolumen			
2006		–	rund 395.000 €
2007		–	rund 279.000 €

3 Begünstigung zuwendungsrechtlicher Verstöße eines Trägers im Förderverfahren

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales, verschiedene weitere Stellen des Landes und die Stadt Halle (Saale) haben einem Träger Zuwendungen für eine Vielzahl von Projekten gewährt. Die Projekte betrafen Maßnahmen im Bereich der Begegnung von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen und der Unterstützung von Migranten bei der Integration in Deutschland.

Der Träger hat nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes in den Förderverfahren zahlreiche und zum Teil erhebliche zuwendungsrechtliche Verstöße begangen.

Die Hauptursache für diese Verstöße sieht der Landesrechnungshof in der nicht ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Trägers selbst. Das Verhalten des Trägers wurde durch eine fehlende Abstimmung der beteiligten Zuwendungsgeber in den geprüften Projekten begünstigt. Des Weiteren wurden Verwendungsnachweise verspätet und zum Teil mangelhaft geprüft. In Einzelfällen haben die Zuwendungsgeber den rechtswidrigen Umgang mit Fördermitteln geduldet.

Das Land kann nach § 23 LHO Zuwendungen 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.

Sollen für ein Vorhaben Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Land als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden, so soll entsprechend Nr. 1.4 der VV zu § 44 LHO die Bewilligung in geeigneten Fällen nur durch eine Behörde erfolgen. In jedem Fall sollen die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeiführen über

- die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben,
- die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen,
- Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid und
- die Verwendungsnachweisprüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen.

Die vom Landesrechnungshof bei dem Träger im Jahr 2009 durchgeführte Prüfung hat gezeigt, dass der Träger zunehmend komplexe Strukturen mit einer Vielzahl von Projekten entwickelt hat. Um diese finanzieren zu können, hat der Zuwendungsempfänger Fördermittel bei zahlreichen Zuwendungsgebern beantragt. Die folgende Tabelle enthält die Anzahl der Projekte, der Zuwendungsverfahren und der Zuwendungsgeber für die Jahre 2005 bis 2007.

Anzahl Projekte und Zuwendungsverfahren der Jahre 2005 - 2007

Haushaltsjahre	Anzahl der Projekte	Anzahl der Zuwendungsverfahren	Anzahl der Zuwendungsgeber	vom Landesrechnungshof ermittelte bewilligte Fördermittel
2007	18	26	12	rund 200.000 €
2006	15	20	12	rund 290.000 €
2005	19	24	11	rund 233.000 €

Der Zuwendungsempfänger selbst war nicht in der Lage, dem Landesrechnungshof eine vollständige Übersicht über die geförderten Projekte, die einzelnen Zuwendungsgeber für die Projekte sowie die Zuwendungshöhen zu geben bzw. nachträglich anzufertigen. Dies bewertet der Landesrechnungshof besonders kritisch, weil mit öffentlichen Mitteln eine Stelle zur Koordinierung der Projekte gefördert wurde. Trotz dieser in den Jahren 2003 bis 2007 mit insgesamt rund 270.000 € gesondert geförderten Koordinierungsstelle hat der Träger viele und zum Teil erhebliche zuwendungsrechtliche Verstöße begangen, wie z. B.:

- Verletzung der Pflichten zur vollständigen und richtigen Antragstellung,
- Verletzung von Mitteilungspflichten,

- Verletzung der Pflicht zur Erstellung eines ordnungsgemäßen Verwendungsnachweises und
- Verletzung des Subsidiaritätsprinzips.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner auf Stichproben beschränkten Prüfung 10 Förderverfahren unterschiedlicher Zuwendungsgeber festgestellt, bei denen es zu Doppelförderungen in Höhe von insgesamt mindestens 62.000 € gekommen war.

Aufgrund der Vielzahl und der Schwere der Verstöße war aus Sicht des Landesrechnungshofes eine ordnungsgemäße Geschäftsführung zum Prüfungszeitpunkt nicht gegeben. Das Verhalten des Zuwendungsempfängers ist dabei als besonders schwerwiegend zu bewerten.

Die fehlende Abstimmung der Zuwendungsgeber untereinander und die verspätete und zum Teil mangelhafte Verwendungsnachweisprüfung sowie die Nichtverfolgung erkennbarer zuwendungsrechtlicher Verstöße bewertet der Landesrechnungshof insgesamt als ein nicht ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln der Zuwendungsgeber. Die Pflichtverletzungen des Zuwendungsempfängers beim Umgang mit Fördermitteln wurden dadurch begünstigt. In Einzelfällen haben die Bewilligungsbehörden den rechtswidrigen Umgang des Zuwendungsempfängers mit Fördermitteln geduldet.

Die Problemlage wird anhand der beiden folgenden Beispiele dargestellt:

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales und die Stadt Halle (Saale) förderten das Projekt „Koordinierungsstelle“ des Zuwendungsempfängers über mehrere Jahre, so auch in den Jahren 2003 und 2004.

Unterlagen über eine Abstimmung zum Förderverfahren haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes weder beim Ministerium für Gesundheit und Soziales noch bei der Stadt Halle (Saale) vorgefunden. Die geprüften Stellen konnten weder Abstimmungsvermerke zur Einigung auf eine gemeinsame Bewilligungsbehörde vorlegen, noch waren aus den Prüfvermerken zur Antragstellung Hinweise auf die Herbeiführung des Einvernehmens zu den o. g. Kriterien der Nrn. 1.4.1. bis 1.4.5 der VV zu § 44 LHO vor der Bewilligung zu entnehmen.

Dies hat dazu geführt, dass

- die im Kosten- und Finanzierungsplan der Stadt Halle (Saale) ermittelten zuwendungsfähigen Gesamtausgaben um rund 2.800 € und der Eigenmittelanteil um rund 1.500 € von denen des Zuwendungsbescheides des Ministeriums für Gesundheit und Soziales abwichen,
- der Träger in den Finanzierungsplänen vorgesehene Eigenmittel für das Projekt aufgrund der Doppelförderung nicht eingesetzt hatte,
- beide Zuwendungsgeber jeweils dasselbe Projekt über unterschiedliche Finanzierungsarten finanzierten. Die Stadt Halle (Saale) gewährte z. B. eine Anteilfinanzierung, das Ministerium für Gesundheit und Soziales förderte im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung.
- bereits vom Ministerium für Gesundheit und Soziales geförderte Sachkosten durch die Stadt nochmals und damit doppelt gefördert wurden,
- die Verwendungsnachweisprüfung durch die Fördermittelgeber getrennt voneinander und mit verschiedenen Ergebnissen zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgte,
- sich der Verwaltungsaufwand für die beteiligten Behörden durch die doppelte Verwendungsnachweisprüfung unnötig erhöht hat, wodurch die Wirtschaftlichkeit der Förderverfahren negativ beeinflusst wurde.

Als weiteres Beispiel wurde das Projekt „Woche der ausländischen Mitbürger“ über mehrere Jahre hinweg durch verschiedene öffentliche Stellen und Spenden finanziert. So förderten im Jahr 2005 beispielsweise das Ministerium für Gesundheit und Soziales (rund 1.500 €), das Landesverwaltungsamt (rund 2.000 €), die Stadt Halle (Saale) (rund 800 €), ein Geldinstitut (rund 3.600 €) sowie verschiedene Spendengeber (rund 1.000 €). Auch hier ist eine Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern nicht erfolgt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei gemeinsamer Förderung durch verschiedene Zuwendungsgeber künftig schon im Rahmen der Antragsprüfung dokumentiert wird, ob das Projekt geeignet ist, die Bewilligung nur durch eine gemeinsam bestimmte Behörde durchführen zu lassen. Sofern dies nicht erfolgt, ist das Einvernehmen über die Kriterien nach den Nrn. 1.4.1. bis 1.4.5 der VV zu § 44 LHO nachvollziehbar zu belegen. Unterschiedliche Finanzierungsarten durch verschiedene Zuwendungsgeber sind möglichst auszuschließen. Kann im Einzelfall nicht vermieden werden, dass neben einer Anteilfinanzierung eine Fehlbedarfsfinanzierung erfolgen soll, ist im Hinblick auf eine mögliche Anspruchskonkurrenz zu prüfen, ob

die Allgemeinen Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden einer ergänzenden Regelung bedürfen (Nr. 2 der VV zu § 44).

Sowohl die Vertreter der Stadt Halle (Saale) als auch die Integrationsbeauftragte des Landes Sachsen-Anhalt bestätigten im Rahmen des jeweiligen Abschlussgespräches die vom Landesrechnungshof festgestellten Defizite.

Eine fachlich-inhaltliche Abstimmung der verschiedenen Zuwendungsgeber habe zwar stattgefunden, aber nicht in ausreichendem Maße und sei zudem nicht dokumentiert worden. Die Zusammenführung zu einem Zuwendungsbescheid und einem Verwendungsnachweis sei schwer zu realisieren. Die Vertreter der Stadt Halle (Saale) verwiesen insbesondere auf den hohen Anteil von Förderungen seitens anderer Zuwendungsgeber, insbesondere des Landes, die durch sie nicht beeinflussbar gewesen seien.

Im Ergebnis hat die Integrationsbeauftragte des Landes Sachsen-Anhalt zugesagt, für eine künftige Abstimmung Sorge zu tragen und verwies auf eine Reihe bereits eingeleiteter Maßnahmen. Dazu gehören die aktuelle Förderrichtlinie gemäß Erlass des Ministeriums für Gesundheit und Soziales vom 12. Januar 2009, die Festlegung von Indikatoren für Förderziele, die Übertragung der Mittelbewirtschaftung auf das Landesverwaltungsamt und die Konzentration auf eine zügige Prüfung der überfälligen Verwendungsnachweise.

Auch die Stadt Halle (Saale) hat erklärt, dass sie eine Abstimmung über das weitere Vorgehen mit der Integrationsbeauftragten des Landes plant und schlug zudem vor, dass vor einer Landesförderung mit kommunalem Bezug eine Stellungnahme der zuständigen Kommune eingeholt werden solle. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat mitgeteilt, dass bereits seit dem Förderjahr 2009 die Vorlage einer Stellungnahme der Kommune und des lokalen Integrationsnetzwerkes bei Projekten mit lokalem Bezug im Antragsformular zwingend vorgesehen sei.

Die Stadt Halle (Saale) hat im Abschlussgespräch den Entwurf einer gemeinsamen Förderrichtlinie für verschiedene Bereiche vorgelegt. Sie beabsichtigte damit insbesondere, dass die Stadtverwaltung die Anträge aller Fördermittel koordiniert und in einer Gesamtvorlage den zuständigen Ausschüssen vorlegt. Zwischenzeitlich hat sich der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) – bzw. haben sich seine Ausschüsse – mit dem Entwurf einer gemeinsamen Förderrichtlinie für die Bereiche Kultur, Sport, Jugendhilfe, Soziales und Gleichstellung befasst. Der Entwurf wurde letztlich im Finanzausschuss der Stadt Halle (Saale) abgelehnt. Die Stadtverwaltung hat danach im Hauptausschuss die Vorlage des Richtlinienentwurfes zurückgezogen.

Über das Vermögen des vom Landesrechnungshof geprüften Zuwendungsempfängers wurde zwischenzeitlich die Eröffnung des Insolvenzverfahrens beantragt.

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Stellen der Verwaltung aufgefordert, künftig die hier maßgeblichen zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften einzuhalten und insbesondere bei gemeinsamen Förderprojekten eine zweckmäßige Abstimmung im Sinne der Nr. 1.4 der VV zu § 44 LHO sicherzustellen. Die weitere Entwicklung am Beispiel der von der Stadt Halle (Saale) geplanten, aber nicht realisierten gemeinsamen Förderrichtlinie zeigt jedoch auch, dass hinsichtlich der ordnungsgemäßen Durchführung bei Abstimmungsverfahren noch Handlungsbedarf besteht. Zuwendungsrechtliche Verstöße und Doppelförderungen könnten dadurch vermieden werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0521	–	Sportförderung
Titel	883 01	–	Förderung von kommunalen und öffentlichen Sportstätten
	893 01		
Haushaltsvolumen		–	rund 4,5 Mio. € Fördermittel des Landes
2004 - 2007			rund 1,3 Mio. € Fördermittel des Bundes
			rund 0,5 Mio. € der Agentur für Arbeit Magdeburg
			rund 0,4 Mio. € der Landeshauptstadt Magdeburg

4 Erhebliche Unregelmäßigkeiten beim Neubau einer Leichtathletikhalle in der Landeshauptstadt Magdeburg

Die Gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung des Leistungssports (GGFL) als Zuwendungsempfänger ist den Verpflichtungen beim Nachweis der Fördermittel nicht nachgekommen und hat Fördermittel nicht immer zweckentsprechend verwendet. Sie hat eklatant gegen Vorgaben des Zuwendungsbescheides verstoßen, insbesondere indem sie

- bis zum Abschluss der Prüfung keine Originalunterlagen zur Baumaßnahme und keinen Verwendungsnachweis vorlegen konnte. Die Baumaßnahme war wegen des Fehlens wesentlicher Unterlagen nur teilweise prüfbar.**
- mehrfach und wiederholt § 17 VOB/B zum Umgang mit Sicherheitsleistungen missachtete. Weder der Verbleib der Sicherheitseinbehalte noch die ordnungsgemäße Behandlung der Sicherheitsbürgschaften waren belegt.**
- nicht die vorgeschriebenen Begehungen des Bauwerks vor Ablauf der Gewährleistungsfristen zur Feststellung von Mängeln veranlasste und vorhandene Mängel nicht beseitigen ließ,**
- die Leistungen Rohbau, Dach- und Fassadenarbeiten überzahlte und auf Zinsen verzichtete und**
- Ausgaben für den Verbrauch und die Messung von Wasser und Energie für die Baustelle nicht – wie gemäß Nr. 4c zu § 4 VOB/B möglich – anteilig auf die Auftragnehmer umlegte.**

Nachdem die GGFL einen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens gestellt hat, ist eine vollständige Befriedigung möglicher Rückforderungsansprüche des Landes wegen zu unrecht gezahlter Zuwendungen fraglich.

Da die Landeshauptstadt Magdeburg Eigentümerin und Nutznießerin des geförderten Neubaus ist, wäre sie nach Auffassung des Landesrechnungshofes als weitere Rückforderungsadressatin in Betracht zu ziehen.

Nach den vorliegenden Unterlagen vertritt der Landesrechnungshof die Meinung, dass die Bewilligungsbehörde bei der Abfassung des Zuwendungsbescheides naheliegende Möglichkeiten (z. B. dingliche Sicherung) zur Sicherung etwaiger Rückforderungsansprüche nicht ergriffen hat.

Der Landesrechnungshof prüfte im Jahr 2009 die Verwendung von Zuweisungen des Landes für die Baumaßnahme der GGFL „Neubau einer Leichtathletikhalle mit 200-m-Rundlaufbahn und Werferhaus am Ernst-Grube-Stadion Magdeburg“. Die GGFL ist eine gemeinnützige Gesellschaft des Landessportbundes Sachsen-Anhalt e. V. (LSB) und des Trägervereins des Olympiastützpunktes Magdeburg/Halle e. V. (OSP). Die Liegenschaft "Ernst-Grube-Stadion" gehört der Landeshauptstadt. Sie hat der GGFL die Sportstätte zum Betrieb als Hochleistungs- und Vereinssportanlage überlassen und den Neubau der Leichtathletikhalle auf ihrem Grundstück befürwortet.

Das Land förderte in den Jahren 2005 und 2006 die Baumaßnahme mit Gesamtkosten in Höhe von 6.680.000 € mit einer Zuwendung in Höhe von 4.473.200 €.

Die GGFL hat am 21. Dezember 2009 ihre Liquidation in das Handelsregisterverzeichnis eintragen lassen. Am 19. August 2010 hat die GGFL Insolvenz angemeldet.

1 Nicht vorhandene Transparenz beim Nachweis der Verwendung der Fördermittel aufgrund fehlender Unterlagen

Mit Ankündigung der Prüfung bat der Landesrechnungshof das Ministerium für Gesundheit und Soziales, das Landesverwaltungsamt und den Zuwendungsempfänger, die GGFL, um Vorlage der kompletten Unterlagen zur Baumaßnahme im Original.

Bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof konnte die GGFL keine Originalunterlagen zur Baumaßnahme und keinen Verwendungsnachweis

vorlegen. Zur Prüfung standen dem Landesrechnungshof lediglich unbeglaubigte Kopien diverser Unterlagen des Projektsteuerers – wie Angebote, Rechnungen und Aufmaße – zur Verfügung. Nachfragen zu fehlenden Vorgängen beim ehemaligen Bauüberwachungsbüro führten nur zu geringfügigen Ergänzungen. Sowohl Projektsteuerer als auch der Bauüberwacher konnten nachweisen, die Originalunterlagen der Bauherrin GGFL übergeben zu haben. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes verwiesen sie darauf, an den Vorgängen zur Finanzierung der Baumaßnahme unbeteiligt gewesen zu sein.

Ebenso nicht prüfbar war die gesamte Finanzierung der Baumaßnahme. Die GGFL als Zuwendungsempfängerin konnte dem Landesrechnungshof kein Bauausgabebuch vorlegen. Auch Nachweise oder ergänzende Aufzeichnungen, die den Inhalts- und Gliederungsansprüchen der DIN 276 Teil 2 entsprechen und gegebenenfalls ein Bauausgabebuch ersetzen können, konnte die GGFL nicht vorlegen.

Die vorgelegten Unterlagen waren insgesamt nicht geeignet, den Bauablauf und die Ein- und Ausgaben für die geförderte Baumaßnahme gemäß Nr. 2 der baufachlichen Nebenbestimmungen „Baurechnung“ nachzuvollziehen. Damit liegt ein Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung nur eingeschränkt vor.

Mit dieser Vorgehensweise hat die GGFL Nr. 6 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung zu § 44 LHO „Nachweis der Verwendung“, wonach die Baumaßnahme zu dokumentieren ist und die Unterlagen im Original bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen gemäß VV Nr. 6.9 zu § 44 LHO aufzubewahren sind, nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung, insbesondere unter Beachtung der Insolvenz der GGFL, die Folgen der Handlungsweise der GGFL umfassend aufzeigt und mitteilt, welche Schlussfolgerung sie für die Zukunft daraus zieht.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind für den Fall, dass Zahlungen aus Zuwendungen nicht durch entsprechende Unterlagen im Original nachgewiesen werden können, Rückforderungen durchzuführen.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales teilte dem Landesrechnungshof im Juni 2010 mit, dass mittlerweile die GGFL einen Verwendungsnachweis vorgelegt hat, der gegenwärtig geprüft wird.

2 Nichtzuwendungsfähige Ausgaben sowie Verzicht auf Zinsen und die Umlage von Ausgaben

Nach Prüfung der fragmentarisch vorhandenen Unterlagen ergeben sich aus Sicht des Landesrechnungshofes Rückforderungen in Höhe von mindestens 100.000 € allein aufgrund nichtzuwendungsfähiger Ausgaben im Rahmen der Baumaßnahme und Zinsforderungen. Dazu gehören u. a.:

- 20.000 € Darlehen zur Überbrückung von Liquiditätsproblemen einer ehemaligen Beteiligung des LSB,
- diverse nichtzuwendungsfähige Ausgaben, insbesondere bei der Abrechnung des Rohbaus und der technischen Anlagen in Außenanlagen, z. B. für:
 - nicht anteilig auf die Auftragnehmer umgelegte Ausgaben für Bauwasser- und Baustromversorgungsanlagen sowie Ersatz einer gestohlenen Baustromversorgungsanlage,
 - digitale Komforttelefone (577,94 € pro Stück), die nicht dem Landesstandard entsprechen,
 - nicht gerechtfertigte Vergütungen für Grabenverbau und Austauschböden im Rahmen der Abrechnung der technischen Außenanlagen,
- Überzahlungen des Auftraggebers beim Rohbau und bei Dach- und Fassadenarbeiten,
- eine veränderte Tribünenausführung, die der Auftragnehmer für rund 20.000 € angeboten und mit rund 60.000 € abgerechnet hat. Die im Rahmen der Prüfung besichtigte Tribünenausführung war jedoch wesentlich einfacher als die für rund 20.000 € ursprünglich angebotene Ausführung.
- 54.230,55 € Ausgaben für Rechnungen ohne rechnungsbegründende Unterlagen (bereits vom Projektsteuerer der GGFL als Zuwendungsempfängerin während der Durchführung der Baumaßnahme mitgeteilt) und
- 16.007,81 € für Wartungsverträge im Rahmen der Schlusszahlungen (vom Unternehmen bereits zurückgezahlt).

Gemäß Nr. 8 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung zu § 44 LHO „Erstattung der Zuwendung, Verzinsung“, die Bestandteil des Zuwendungsbescheides sind, ist die Zuwendung zu erstatten, insbesondere wenn sie nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet wird. Es sind nur Bauausgaben zuwendungsfähig, für die ein Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung für die geförderte Baumaßnahme vorliegt.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Landesverwaltungsamt bei der abschließenden Prüfung der Verwendung der Fördermittel alle nicht zweckentsprechend verwendeten Fördermittel zzgl. Zinsen zurückfordert.

3 Unsachgemäßer Umgang mit Sicherheiten

Die dem Landesrechnungshof vorgelegten Unterlagen enthielten die Kopie einer Gewährleistungsbürgschaft für die Gewerke Heizung/Lüftung/Sanitär/Technische Außenanlagen in Höhe von 50.992 € einer Bank für einen Auftragnehmer. Die Bürgschaft ist laut Bürgschaftsurkunde unbefristet.

Der Angebotsaufforderung im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung der Gesamtmaßnahme war zu entnehmen, dass als Sicherheit eine Gewährleistungsbürgschaft in Höhe von 5 v. H. der Auftragssumme einschließlich der Nachträge auf fünf Jahre gemäß § 631 in Verbindung mit § 633 BGB gefordert war. Laut Kopie hat die GGFL das Original der Bürgschaftsurkunde am 5. Januar 2007 erhalten. Die GGFL konnte während der örtlichen Erhebungen keine Auskünfte zum Verbleib des Originals geben. Es hätte bis zum 5. Januar 2012 bei der GGFL verwahrt werden müssen.

Den vorgelegten Rechnungsunterlagen war zu entnehmen, dass die GGFL in wenigstens 12 Fällen Sicherheitseinbehalte vornahm. Sie führte keine Sperrkonten dafür und konnte auch keine Auskunft zum Verbleib von Bürgschaften geben, auf die die ausführenden Firmen in ihren Rechnungen verwiesen haben.

Auch auf mehrfache Nachfrage konnte die GGFL keine Auskunft über alle im Rahmen dieser Baumaßnahme vereinbarten Sicherheiten und deren Verbleib geben. Eine missbräuchliche Verwendung durch Dritte ist damit weder für die Vergangenheit noch in Zukunft auszuschließen.

Gemäß § 17 VOB/B dienen Sicherheitsleistungen dazu, die vertragsgemäße Ausführung der Leistung und die Mängelansprüche sicherzustellen. Wenn im Vertrag nichts anderes vereinbart ist, kann Sicherheit durch Einbehalt oder Hinterlegung von Geld oder durch Bürgschaft eines Kreditinstituts oder Kreditversicherers geleistet werden. Die Bürgschaftserklärung ist schriftlich unter Verzicht auf die Einrede einer Vorausklage abzugeben (§ 771 BGB). Soll der Auftraggeber die Sicherheit in Teilbeträgen von seinen Zahlungen einbehalten, so darf er jeweils die Zahlungen um höchstens 10 v. H. kürzen, bis die vereinbarte Sicherheitssumme erreicht ist. Den

jeweils einbehaltenen Betrag hat er dem Auftragnehmer mitzuteilen und binnen 18 Werktagen nach dieser Mitteilung auf ein Sperrkonto bei dem vereinbarten Geldinstitut einzuzahlen. Eine nicht verwertete Sicherheit hat der Auftraggeber zum vereinbarten Zeitpunkt, spätestens nach Ablauf der Verjährungsfrist für die Mängelansprüche zurückzugeben.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales aufgefordert gegenüber der GGFL zu veranlassen, alle im Rahmen dieser Maßnahme vereinbarten Sicherheiten nachzuweisen und den Verbleib aller Sicherheitseinbehalte sowie die ordnungsgemäße Behandlung aller Sicherheitsbürgschaften zu belegen.

4 Vorhandene Mängel nach Abschluss der Baumaßnahme

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung der Leichtathletikhalle fest, dass Nachweise der üblichen Begehungen vor Ablauf der Gewährleistungsfristen durch den Zuwendungsempfänger bzw. dessen Sachwalter zur Feststellung von Mängeln fehlten.

Bei der Ortsbegehung am 27. November 2008 stellte der Landesrechnungshof u. a. nachfolgende bauliche Mängel an der Halle fest:

- In der Wand des Hausmeisterraumes im Erdgeschoss, im Geräteraum der Laufhalle und in der Wand zur Laufhalle befinden sich senkrechte Risse im Mauerwerk. Die Ursachen dafür sind der GGFL nicht bekannt.
- Im Umkleideraum der Männer im Obergeschoss schließen zwei Fenster nicht. Nach Auskunft des Vertreters der GGFL haben die ausführenden Firmen die Fenster und Türen nie nachjustiert.

Nach § 13 Nr. 5 Abs. 1 VOB/B ist der Auftragnehmer verpflichtet, alle während der Verjährungsfrist hervortretenden Mängel, die auf vertragswidrige Leistungen zurückzuführen sind, auf seine Kosten zu beseitigen.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum die Geschäftsführung der GGFL Mängel am Bauwerk nicht zeitnah beseitigen ließ, obwohl sie von ihren Mitarbeitern darauf hingewiesen wurde.

Der Landesrechnungshof wies bei seiner Begehung auf die Dringlichkeit der Anzeige der Baumängel durch den Bauherrn und die Notwendigkeit der umgehenden Beseitigung der Baumängel im Rahmen der Gewährleistung hin.

Der Anspruch auf Beseitigung der Mängel verjährt nach vier Jahren. Gerechnet vom Zugang des schriftlichen Verlangens auf Beseitigung verjährt der Mängelbeseitigungsanspruch nach zwei Jahren, jedoch nicht vor Ablauf der Regelfristen nach § 13 Nr. 4 Abs. 1 VOB/B oder der an ihrer Stelle vereinbarten Frist.

Die GGFL hat bisher die Mängel nicht innerhalb der Verjährungsfrist angezeigt bzw. beseitigen lassen. Es ist nicht auszuschließen, dass die GGFL bzw. die Landeshauptstadt Magdeburg nach Ablauf der Verjährungsfrist die Kosten der Beseitigung der Mängel selbst tragen muss.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales teilte dem Landesrechnungshof im Schreiben vom 17. Juni 2010 mit, dass die Landeshauptstadt Magdeburg als Eigentümerin der Sporthalle prüft, ob zur Feststellung aktueller Mängel ein Bausachverständiger der Stadt eingebunden werden kann.

5 Auswirkungen des Insolvenzantrages der GGFL

Bereits anhand der bisherigen Darlegungen sind Rückforderungsansprüche des Landes aus der Baumaßnahme „Neubau einer Leichtathletikhalle mit 200-m-Rundlaufbahn und Werferhaus am Ernst-Grube-Stadion Magdeburg“ nach derzeitigem Kenntnisstand in Höhe von rund 433.000 € ersichtlich. Die Summe der Rückforderungen aus der vorgenannten Baumaßnahme kann nach der Prüfung des Verwendungsnachweises durch das Landesverwaltungsamt unter Einbeziehung des Bundesverwaltungsamtes noch erheblich steigen, da nach wie vor die Unterlagen zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel nicht vorliegen.

Angesichts der aktuellen Situation der GGFL (Anmeldung der Liquidation und Beantragung der Eröffnung des Insolvenzverfahrens) ist eine vollständige Befriedigung etwaiger Rückforderungsansprüche des Landes wegen zu Unrecht gezahlter Zuwendungen jedoch mehr als fraglich geworden. Sowohl die gesellschaftsrechtliche Abwicklung als auch die Stellung eines Insolvenzantrages führen in der Regel zur Beendigung der Gesellschaft ohne Rechtsnachfolger.

Damit ist nicht nur die finanzielle Realisierung möglicher Rückforderungsansprüche, sondern auch die zweckentsprechende Nutzung der durch Zuwendung finanzierten

Anlage als Sportstätte für den Vereins- und Breitensport für die Dauer der Zweckbindungsfrist in Gefahr geraten. Der Zuwendungsbescheid vom 28. Juni 2005 verpflichtet die GGFL, die geförderte Sportanlage für mindestens 25 Jahre im betriebsbereiten und sportgerechten Zustand für den genannten Zweck zur Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung wird mit der zu erwartenden Beendigung der GGFL obsolet. Ist jedoch die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nicht mehr für die gesamte Dauer der Zweckbindungsfrist aufrecht zu erhalten, besteht kein Rechtsgrund mehr für das Behaltendürfen der Zuwendung. Die geleistete Zuwendung wäre zurückzufordern, allerdings, wie bereits dargelegt, angesichts der derzeitigen Situation der GGFL ohne Aussichten auf vollständige Befriedigung der Forderungen.

Andererseits profitiert die Landeshauptstadt Magdeburg von den geleisteten Zuwendungen. Sie ist Eigentümerin der Liegenschaft „Ernst-Grube-Stadion“ und hat aufgrund der geförderten Bautätigkeit der GGFL einen Neubau erhalten.

Diese widersprüchliche Situation ist unbefriedigend. Der Landesrechnungshof vertritt daher die Auffassung, dass auch die Landeshauptstadt Magdeburg als Adressatin möglicher Rückforderungsansprüche wegen zu unrecht gezahlter Zuwendungen für den Neubau der Leichtathletikhalle heranzuziehen ist. Sie hat den Neubau der Leichtathletikhalle durch die GGFL auf ihrem Grundstück befürwortet und ist Kraft Gesetzes Eigentümerin des Gebäudes geworden (§ 94 BGB). Der Rückforderungsanspruch ist gegen denjenigen zu richten, der die Leistung tatsächlich empfangen hat. Dies ist nicht nur nach rechtsformalen Gegebenheiten sondern danach zu entscheiden, wer nach den wirtschaftlichen Umständen des Einzelfalls als begünstigt anzusehen ist.

Die zwischen der Landeshauptstadt Magdeburg und der GGFL im „Überlassungs- und Zuwendungsrahmenvertrag“ vereinbarte Haftungsfreistellung der Stadt von etwaigen Rückzahlungs- und Schadensersatzansprüchen der Fördermittelgeber steht der Durchsetzung eines möglichen Rückforderungsanspruchs gegen die Landeshauptstadt Magdeburg nicht entgegen. Diese Haftungsfreistellung wirkt nur im Innenverhältnis zwischen den Vertragspartnern des Überlassungsvertrags und nicht im Außenverhältnis zum Zuwendungsgeber.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist angesichts der aktuellen Situation der GGFL (Liquidation/Insolvenz) die Inanspruchnahme der Landes-

hauptstadt Magdeburg als eigentliche Begünstigte der für die Baumaßnahme geleisteten Zuwendungen durch die Bewilligungsbehörde in Betracht zu ziehen. Der Landesrechnungshof bittet das Landesverwaltungsamt, entsprechende Rückforderungen zu prüfen und gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, dass der Zweck der Zuwendungen weiterhin erfüllt wird. Die zwischen der GGFL und der Landeshauptstadt Magdeburg vereinbarte Haftungsfreistellung steht einer Inanspruchnahme der Stadt durch die Bewilligungsbehörde nicht entgegen.

6 Konsequenzen für die Bewilligungsbehörde

Auch für nicht rückzahlbare Zuwendungen im Rahmen der Projektförderung kann die Bewilligungsbehörde in die Zuwendungsbescheide entsprechende Sicherungen eines etwaigen Erstattungsanspruchs aufnehmen. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen reichen häufig nicht aus, um den Besonderheiten des Zuwendungsverhältnisses im Einzelfall Rechnung zu tragen. Zusätzlich zu diesen Nebenbestimmungen können daher gegebenenfalls weitere Regelungen im Einzelfall erforderlich sein, um auch den Interessen des Zuwendungsgebers (z. B. Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung oder etwaiger Erstattungsansprüche) ausreichend Rechnung zu tragen. Die insbesondere regelungsbedürftigen Angelegenheiten ergeben sich im Einzelfall aus den VV zu § 44 LHO.

Bei der vorliegenden Konstellation (Zuwendungsempfänger = juristische Person des Privatrechts; Dritter = Eigentümer der Liegenschaft, für die die Fördermittel verwendet werden) hätte die Bewilligungsbehörde folgende Sicherungsmöglichkeiten in Betracht ziehen müssen:

- dingliche Sicherung etwaiger Rückzahlungsansprüche
- Einbeziehung des (eigentlich begünstigten) Eigentümers der geförderten Immobilie in den Zuwendungsbescheid durch Verlangen einer Verpflichtungserklärung.

Der Bewilligungsbehörde war die Problematik des Auseinanderfalles von Zuwendungsempfänger und Eigentümerin der Liegenschaft bekannt. Sie hat dementsprechend im Zuwendungsbescheid vom 28. Juni 2005 unter Ziffer 3.5 auch vorgesehen, dass zur Sicherung der Zweckbindungsfrist über 25 Jahre spätestens mit der Vorlage des Verwendungsnachweises ein aktualisierter Überlassungs- und Zuwendungsrahmenvertrag (Erbbaurechtsvertrag) einzureichen ist. Soweit aus den vorlie-

genden Unterlagen ersichtlich, hat die Bewilligungsbehörde jedoch keine Regelungen für die Sicherung der Durchsetzbarkeit der Rückforderungsansprüche getroffen.

Nach den vorliegenden Unterlagen hat die Bewilligungsbehörde naheliegende Möglichkeiten zur Sicherung etwaiger Rückforderungsansprüche nicht ergriffen. Die Verwaltung ist anzuhalten, zukünftig bei der Bewilligung nicht rückzahlbarer Zuwendungen auf eine ausreichende Sicherung möglicher Rückforderungsansprüche zu achten. Für den Fall, dass eine Durchsetzung der Rückforderungsansprüche wegen des vorgenannten Versäumnisses nicht realisierbar ist, ist die Verantwortung der entsprechenden Bediensteten zu prüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung insbesondere zu den Folgen der Insolvenz für den LSB sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelpläne	05	– Ministerium für Gesundheit und Soziales
	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	0517	– Kinder, Jugend, Familie
	1304	– Strukturfondsförderung des Europäischen Sozialfonds (ESF III) 2000 - 2006
	1308, 1309	– Strukturfondsförderung des Europäischen Sozialfonds (ESF IV) 2007 - 2013, Fördergebiete Sachsen-Anhalt Nord und Süd
Titelgruppen	63	– Zuschüsse und Zuweisungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Gesundheit und Soziales 2007 - 2013 (EU-Anteil)
	73	– Förderung der beruflichen Qualifikation 2000 - 2006 (EU-Anteil)
	97, 98	– Landesmittel zur Kofinanzierung von EU-Programmen 2000 - 2006; 2007 - 2013
Haushaltsvolumen		
2000 - 2006		– rund 6,6 Mio. € (einschließlich EU-Anteil)
2007 - 2013		– rund 4,8 Mio. € (einschließlich EU-Anteil)

5 Unwirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen bei der Förderung des Freiwilligen Sozialen Jahres

Das Land Sachsen-Anhalt fördert aus Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds (ESF) die Durchführung des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ). Dabei sind einschlägige Vorschriften nicht beachtet und in der Folge in den vom Landesrechnungshof geprüften Fällen Zuwendungen in Höhe von mindestens 73.000 € unwirtschaftlich verwendet worden.

Das FSJ bietet jungen Menschen die Möglichkeit, sich beruflich zu orientieren oder umzuorientieren, sich auszuprobieren, die Arbeitswelt kennen zu lernen und persönliches Engagement zu zeigen. Es wird ganztätig als überwiegend praktische Hilfstä-

tigkeit, die an Lernzielen orientiert ist, in gemeinwohlorientierten Einrichtungen geleistet. Das FSJ wird pädagogisch begleitet.

In die Prüfung dieses Bereiches sind die Förderzyklen 2005/2006 bis 2008/2009 einbezogen worden.

Die Zuwendungen zur Förderung des FSJ in den geprüften Förderzyklen werden insbesondere in Verbindung mit der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des FSJ im Land Sachsen-Anhalt gewährt.

Die Grundzüge des Zuwendungsverfahrens stellen sich wie folgt dar:

- Ein FSJ-Zyklus beginnt am 1. September eines jeden Jahres und endet in der Regel am 31. August des Folgejahres.
- Das Landesjugendamt bewilligt den Trägern des FSJ nach Abstimmung mit dem Ministerium für Gesundheit und Soziales Zuwendungen zu einer bestimmten Anzahl von Plätzen unter Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen für das Folgejahr.
- Im Prüfungszeitraum gab es zuletzt 10 geförderte Träger, die im Land Sachsen-Anhalt das FSJ durchführen.
- Gefördert werden die teilnehmerrelevanten Ausgaben (Taschengeld, Verpflegungs- und Unterkunftskostenzuschuss, Fahrtkosten und Sozialversicherungsbeiträge), wobei die Höhe dieser Ausgaben bei den einzelnen Trägern unterschiedlich sein kann.
- Nicht förderfähig sind pflegesatzfinanzierte Plätze.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2009 bei seiner Prüfung der Zuwendungen für drei Träger des FSJ im Wesentlichen folgende Sachverhalte festgestellt:

1 Unangemessene Höhe und „Splitting“ der Zuwendungen

Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Landesinteresse besteht, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Daraus folgt, dass die Zuwendung nicht höher sein darf als die für die Erfüllung des Zuwendungszwecks notwendigen Ausgaben. Aus dem Subsidiaritätsprinzip und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 LHO folgt auch, dass

der Zuwendungsempfänger einen angemessenen Anteil an Eigenmitteln einzusetzen hat.

Die Bewilligungsbehörde muss die Höhe der Zuwendungen sorgfältig ermitteln, um Nachteile für den Zuwendungsgeber zu vermeiden.

Grundlage für die Berechnung der bewilligten Zuwendungen war nach den vorliegenden Unterlagen für alle Träger des FSJ ein einheitlicher Betrag von 409 € (bis zum Förderzyklus 2006/2007) bzw. 400 € (ab dem Förderzyklus 2007/2008) pro bewilligtem Platz und Monat. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales ging davon aus, dass mit diesen Zuwendungen die Ausgaben angemessen, aber nicht vollständig bezuschusst werden. In den Zuwendungsbescheiden ist allerdings auf der Grundlage eines Erlasses des Ministeriums für Gesundheit und Soziales vom August 2000¹⁵ festgelegt worden, dass die pro Platz bewilligten Mittel auch auf mehr Plätze verteilt werden können als der Bewilligung zugrunde lagen. Sie konnten „gesplittet“ werden. Das Landesjugendamt legte jedoch nicht konkret fest, wie viele Plätze mit den Zuwendungen über die bewilligte Platzanzahl hinaus tatsächlich zu schaffen waren. Dies blieb dem Zuwendungsempfänger überlassen.

Der Landesrechnungshof stellte bei einem der geprüften Träger fest, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben teilweise auch unterhalb des der Zuwendung zugrunde liegenden Betrages von 409 bzw. 400 € pro Platz und Monat lagen. Aufgrund der bewilligten Höhe der Zuwendungen hätten diese nur dann in voller Höhe zweckentsprechend verwendet werden können, wenn sie auf entsprechend mehr Plätze verteilt worden wären als der Bewilligung zugrunde lagen. Im Ergebnis ist ein Teil der Zuwendungen allerdings verwendet worden, um das Taschengeld der Freiwilligen zu erhöhen bzw. den Eigenanteil der Zuwendungsempfänger zu senken.

Bei einem anderen Träger des FSJ waren die zuwendungsfähigen Ausgaben höher als 409 bzw. 400 € pro Platz und Monat. Die bewilligten Zuwendungen sind dennoch teilweise „gesplittet“ worden, in dem z. B. für einen Freiwilligen nur 250 € pro Platz und Monat verwendet worden sind. Der sich ergebende durchschnittliche Zuschuss lag z. B. im Zyklus 2005/2006 bei rund 360 € pro Platz und Monat. Mit den „übrig gebliebenen“ Zuwendungen sind weitere Plätze von dem Träger finanziert worden. Dabei war es auch hier dem Zuwendungsempfänger überlassen, wie viele Plätze mit den Zuwendungen über die bewilligte Platzzahl hinaus tatsächlich zu besetzen waren.

¹⁵ Aktenzeichen 52.3-43093, nicht veröffentlicht

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat gezeigt, dass diese Verfahrensweise insbesondere dann zu einer unwirtschaftlichen Verwendung von Zuwendungen führt, wenn wie z. B. für den Zyklus 2006/2007 Mittel für zusätzliche Plätze bewilligt worden sind.

Ein Vergleich der durchschnittlich gewährten Zuschüsse zeigt, dass der Betrag für den Förderzyklus 2006/2007 deutlich über dem Betrag für den Förderzyklus 2005/2006 liegt. Die Anzahl der geförderten Teilnehmermonate liegt dagegen trotz zusätzlich bewilligter und auch in Anspruch genommener Fördermittel im Förderzyklus 2006/2007 nur geringfügig über den realisierten Teilnehmermonaten im Förderzyklus 2005/2006.

Förderzyklus	2005/2006	2006/2007
verwendete Zuschüsse	230.676,00 €	258.343,00 €
bewilligte Plätze	47	47 (ab 01.09.2006) 50 (ab 01.10.2006) 53 (ab 01.01.2007)
durchschnittlich besetzte Plätze je Monat nach Splitting	53	54
Anzahl der Teilnehmermonate	640,49	652,94
durchschnittlicher Zuschuss je Platz und Monat	360,16 €	395,66 €

Wäre im Förderzyklus 2006/2007 wie im Förderzyklus 2005/2006 ein durchschnittlicher Zuschuss in Höhe von rund 360 € je Platz und Monat gezahlt worden, hätten mit den im Förderzyklus 2006/2007 in Anspruch genommenen Mitteln in Höhe von 258.343 € insgesamt rund 717 Teilnehmermonate realisiert werden können. Somit fehlen im Vergleich zu den nachgewiesenen rund 653 Teilnehmermonaten rund 64 Teilnehmermonate. Dies entspricht einem Betrag in Höhe von 23.040 €, der demzufolge unwirtschaftlich verwendet worden ist. Es sind im Rahmen der Prüfung auch keine Gründe bekannt geworden, die für eine Erhöhung der Zuschüsse pro Platz und Monat Anlass gegeben hätten.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Zuwendungsbetrag pro Platz und Monat entsprechend dem tatsächlichen Zuwendungsbedarf festgelegt wird. Weiterhin muss die Bewilligungsbehörde konkret festlegen, wie viele Plätze mit den zur Verfügung gestellten Zuwendungen tatsächlich zu besetzen sind.

Nach Mitteilung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales ist das „Splitting“ der Zuwendungen seit dem Förderzyklus 2009/2010 nicht mehr zugelassen. Die Träger des FSJ erhalten einen auf sie zugeschnittenen Festbetrag pro Platz und Monat, der zwischen 200 und 400 € liegt. Weiterhin wird im Zuwendungsbescheid konkret festgelegt, wie viele Plätze mit den zur Verfügung stehenden Zuwendungen auf der Grundlage der neuen Festbeträge pro Platz und Monat zu besetzen sind.

2 Weiterleitung von Zuwendungen ohne Ermächtigung

Nach VV Nr. 12.1 zu § 44 LHO kann die Bewilligungsbehörde im Zuwendungsbescheid vorsehen, dass der Zuwendungsempfänger als Erstempfänger die Zuwendung ganz oder teilweise an Letztempfänger weiterleiten kann. Durch die zweckbestimmte Weitergabe erfüllt der Erstempfänger den Zuwendungszweck.

Die Weiterleitung ist zulässig, wenn die Bewilligungsbehörde hierzu im Zuwendungsbescheid ausdrücklich ermächtigt hat.

Nach VV Nr. 12.5 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde bei einer Weitergabe in privatrechtlicher Form u. a. die Weitergabe durch einen privatrechtlichen Vertrag, den Zuwendungszweck, die zuwendungsfähigen Ausgaben und gegebenenfalls Einzelheiten zur Antragstellung durch die Letztempfänger zu regeln.

In den Zuwendungsbescheiden für die geprüften Förderzyklen ist eine Weiterleitung der Zuwendungen durch die Träger des FSJ (Erstempfänger der Zuwendungen) nicht vorgesehen und war damit nicht zulässig. Dennoch haben zwei vom Landesrechnungshof geprüfte Träger des FSJ die Zuwendungen an die Träger der Einsatzstellen (Letztempfänger der Zuwendungen) weiter geleitet. So sind z. B. im Förderzyklus 2006/2007 von den beiden Trägern Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 388.460 € weitergeleitet worden.

Darüber hinaus hat ein Erstempfänger nicht die dafür erforderlichen privatrechtlichen Verträge mit den Letztempfängern abgeschlossen. Die Zuwendungen sind sogar ohne Antragstellung der Letztempfänger auf der Grundlage sogenannter „Zuschussinformationen“ an diese weiter geleitet worden.

Der Erstempfänger erhält auch keine Kenntnis über Zuwendungen, die den Letztempfängern von anderen Zuwendungsgebern für die zuwendungsfähigen Ausgaben zur Verfügung gestellt werden. Dies resultiert daraus, dass solche Angaben weder

über einen Zuwendungsantrag noch über die Mitteilungspflichten nach ANBest-P Nr. 5 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO gefordert werden.

Zudem haftet der Erstempfänger gegenüber dem Zuwendungsgeber für ein Fehlverhalten der Letztempfänger. Er hat aber selbst nicht sichergestellt, dass die Letztempfänger wiederum von ihm belangt werden können.

Der Landesrechnungshof hält es entsprechend den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen für erforderlich, dass die für eine Weiterleitung der Zuwendungen erforderlichen Regelungen von der Bewilligungsbehörde getroffen werden.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat dem Landesrechnungshof ein Muster des Zuwendungsbescheides für den Förderzyklus 2009/2010 übersandt. Nach diesem Muster dürfen die Zuwendungen an die Einsatzstellen (Letztempfänger der Zuwendungen) weiter geleitet werden, sofern in einer schriftlichen Vereinbarung insbesondere der Zuwendungszweck, die Förderhöhe und der Zeitraum, die zuwendungsfähigen Ausgaben und die Pflicht zur Beachtung der im Einzelnen genannten einschlägigen Vorschriften geregelt sind sowie die übrigen Bestimmungen des Zuwendungsbescheides mit in die Vereinbarung aufgenommen werden. Dies betrifft z. B. auch die in ANBest-P Nr. 5 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO geregelten Mitteilungspflichten.

3 Berechnung der Einsatzstellenumlage

Das FSJ wird pädagogisch begleitet. Die pädagogische Begleitung umfasst u. a. die individuelle Betreuung der Freiwilligen durch pädagogische Kräfte des Trägers und die Seminararbeit, die ebenfalls vom jeweiligen Träger des FSJ durchgeführt wird.

Die Träger der Einsatzstellen zahlen auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen an den jeweiligen Träger des FSJ eine sogenannte Einsatzstellenumlage für die ihm entstehenden Ausgaben im Zusammenhang mit der pädagogischen Begleitung und Verwaltung.

Der Landesrechnungshof stellte bei einem geprüften Träger des FSJ fest, dass die Umlage für geförderte Plätze in der Regel 180 €, für ungeforderte Plätze¹⁶ nur 90 €

¹⁶ Hierbei handelt es sich um Plätze, für die keine Fördermittel vom Land Sachsen-Anhalt (einschließlich ESF) gezahlt werden.

pro Teilnehmer und Monat beträgt. Die Umlage für geförderte Plätze ist damit bei diesem Träger in der Regel doppelt so hoch wie für ungeforderte Plätze.

Nach den Berechnungen des Landesrechnungshofes für den Förderzyklus 2006/2007 hätte die Erhebung einer Umlage von den Trägern der Einsatzstellen in Höhe von rund 120 € sämtliche Ausgaben des Trägers des FSJ gedeckt. Während demnach für die geförderten Plätze in der Regel eine um 60 € höhere Umlage zu zahlen ist als erforderlich wäre, wird von den Trägern der Einsatzstellen für nicht geförderte Plätze keine kostendeckende Umlage gefordert.

Dies führt nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu einer indirekten Förderung der nicht geförderten Plätze. Dabei kann es sich auch um pflegesatzfinanzierte Plätze¹⁷ handeln, die nach den Zuwendungsbestimmungen für das FSJ von einer Förderung ausgeschlossen sind.

Die Träger der Einsatzstellen würden nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei einer geringeren Einsatzstellenumlage auch mit einer entsprechend niedrigeren Förderung durch das Land und den ESF auskommen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Höhe der Einsatzstellenumlage und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Förderung durch das Land und den ESF mit dem Ziel der Absenkung zu überprüfen.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 20. Mai 2010 mitgeteilt, dass es bezüglich der Höhe der Einsatzstellenumlage mittelfristig zumindest bei jedem Träger eine einheitliche Verfahrensweise anstrebt, gleich, ob es sich um aus öffentlichen Mitteln geförderte oder um refinanzierte Plätze handelt. Aus Gründen der Gleichbehandlung der Einsatzstellen durch den Träger solle auch die Einsatzstellenumlage zumindest je Trägerorganisation vereinheitlicht werden. Soweit Träger die Möglichkeit nutzen wollen, finanziell schwächer ausgestattete Einsatzstellen von einem Teil der Umlage zu befreien, dürfe dies nicht zugunsten der „kommerziellen“ (nicht geförderten) Plätze und zu Lasten der geförderten Plätze gehen, sondern nur umgekehrt. Die Finanzströme dieser Plätze seien jeweils strikt voneinander zu trennen.

¹⁷ Refinanzierung über Pflegesätze

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium für Gesundheit und Soziales nicht nur die Einsatzstellenumlage, sondern im Zusammenhang damit auch die Förderhöhe selbst einer erneuten Überprüfung unterzieht.

4 Verwendung nicht benötigter Fördermittel

Nach §§ 23 und 44 LHO ist Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen, dass das Landesinteresse ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Daraus folgt, dass die Zuwendungen des Landes und der EU nur subsidiären Charakter haben. Die Zuwendungsempfänger haben das Projekt in erster Linie selbst zu finanzieren bzw. sich in angemessener Weise zu beteiligen.

Der Landesrechnungshof hat bei einem geprüften Träger des FSJ festgestellt, dass von den Letztempfängern nicht benötigte Zuwendungen nicht an das Land zurück gezahlt, sondern z. B. zur nachträglichen Senkung der Eigenmittel an andere Letztempfänger weitergeleitet worden sind. Dies betraf beispielsweise in den Förderzyklen 2005/2006 bis 2007/2008 bei einem Träger Zuwendungen in Höhe von rund 12.600 €.

Bei einem anderen geprüften Träger des FSJ sind nicht benötigte Zuwendungen ebenfalls nicht an das Land zurück gezahlt, sondern für Einsatzstellen verwendet worden, die bisher mit einer niedrigeren Förderung oder ohne Förderung ausgekommen sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Bewilligung von Zuwendungen in den dargestellten Fällen unzulässig und unwirtschaftlich.

Nicht benötigte Fördermittel sind an das Land zurückzuzahlen.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat dem Landesrechnungshof ein Muster des Zuwendungsbescheides für den Förderzyklus 2009/2010 übersandt. Nach den darin enthaltenen Regelungen ist in der Regel künftig eine Förderung von Freiwilligen ausgeschlossen, die das FSJ zuvor bereits auf einem ungeforderten Platz begonnen haben.

Darüber hinaus geht der Landesrechnungshof davon aus, dass Fördermittelreste künftig nicht mehr zur Senkung der Eigenmittel eingesetzt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06/07	– Kultusministerium
Kapitel	0604	– Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
	0608	– Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	0611	– Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	0615	– Hochschule Magdeburg-Stendal
	0776, TGr. 66	– Stiftung Moritzburg – Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt
Titel	425 01	– Vergütung der Angestellten

6 Fehlerhafte Stufenfestsetzungen nach den „neuen“ tarifvertraglichen Regelungen (TV-L, TV-Ärzte)

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Stufenzuordnungen nach „neuem“ Tarifrecht viele Mängel festgestellt.

Diese Mängel haben gegebenenfalls erhebliche Mehrausgaben zur Folge.

1 (Neue) Tarifrechtslage ab dem 1. November 2006

Für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Ländern gilt seit dem 1. November 2006 der TV-L.

Anders als nach dem bis dahin geltenden Lebensalterprinzip¹⁸ des BAT-O erhalten die Beschäftigten nun monatlich ein Tabellenentgelt, dessen Höhe sich nach der Entgeltgruppe, in die sie eingruppiert sind, und nach der für sie **geltenden Stufe** richtet. Hiermit wird in erster Linie berufliche Erfahrung honoriert.

Die Beschäftigten sind nach Maßgabe von bestimmten tariflichen Voraussetzungen einer Stufe zuzuordnen. Das Aufrücken in die nächste Stufe richtet sich nach den tariflich vorgegebenen Laufzeiten. Die Stufenfestsetzungsregelungen des TV-L enthalten für den Arbeitgeber personalwirtschaftliche Spielräume; bei Vorliegen der

¹⁸ Honorierung des Lebensalters durch die Lebensalterstufen in der Entgelttabelle

tarifrechtlichen Voraussetzungen besteht die Möglichkeit der Vorweggewährung von Entgeltstufen.

Für die Stufenzuordnung von **Tarifbeschäftigten an Hochschulen** gelten tarifrechtliche Sonderregelungen. Diese sehen u. a. spezielle Regelungen für die Stufenzuordnung bei Einstellung unter Berücksichtigung von anrechnungsfähigen Zeiten in einem vorherigen Arbeitsverhältnis (Vorzeiten) vor. Im Hochschulbereich werden Zeiten einschlägiger Berufserfahrung an anderen Hochschulen oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen in der Regel angerechnet. Von der Dienststelle zu berücksichtigende berufliche Tätigkeitszeiten führen demnach bei Einstellung zur Festsetzung von höheren Entgeltstufen.

Die Stufenfestsetzung der **Ärzte** richtet sich nach den Regelungen des TV-Ärzte (Inkrafttreten 1. November 2006). Ärzte sind entsprechend ihrer auszuübenden Tätigkeit in die Entgeltgruppen Arzt, Facharzt, Oberarzt oder Facharzt, dem die ständige Vertretung des leitenden Arztes übertragen ist, eingruppiert.

Entscheidend für die Stufenfestsetzung bei den vier ärztlichen Entgeltgruppen ist u. a., welche Tätigkeiten und Funktionen die Ärzte vorher ausgeübt haben.

Die Entgeltgruppen des TV-L umfassen fünf bzw. sechs Stufen und des TV-Ärzte drei bis fünf Stufen. Je höher die Stufenzuordnung ist, desto höher ist das gezahlte Entgelt. Bei Neueinstellungen ohne Vorliegen von tarifrechtlich berücksichtigungsfähigen Tätigkeitszeiten erfolgt eine Zuordnung zur Stufe 1.

Prüfungen des Landesrechnungshofes zur Stufenfestsetzung nach „neuem“ Tarifrecht

Der Landesrechnungshof hat ab dem Jahr 2008 im Hochschulbereich bei der

- Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
- der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und
- der Hochschule Magdeburg-Stendal

die tarifliche Stufenfestsetzung bei neu eingestellten Tarifbeschäftigten ab Einführung des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) zum 1. November 2006 geprüft. Den Hochschulbereich hat der Landesrechnungshof deswegen zuerst und mit einer größeren Stichprobe ausgewählt, da hier das neue Tarifrecht größere Gestaltungsspielräume eröffnet.

Weiterhin hat der Landesrechnungshof in den Jahren 2008 und 2009 im Rahmen der Prüfung der Personalwirtschaft

- bei der Stiftung Moritzburg – Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt die Stufenfestsetzung bei Neueinstellungen nach dem TV-L

sowie

- bei der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg die Stufenfestsetzung im Zeitpunkt der Überleitung aus dem BAT-O in den Tarifvertrag für Ärztinnen und Ärzte an Universitätskliniken (TV-Ärzte) ab 1. November 2006

geprüft.

2 Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes

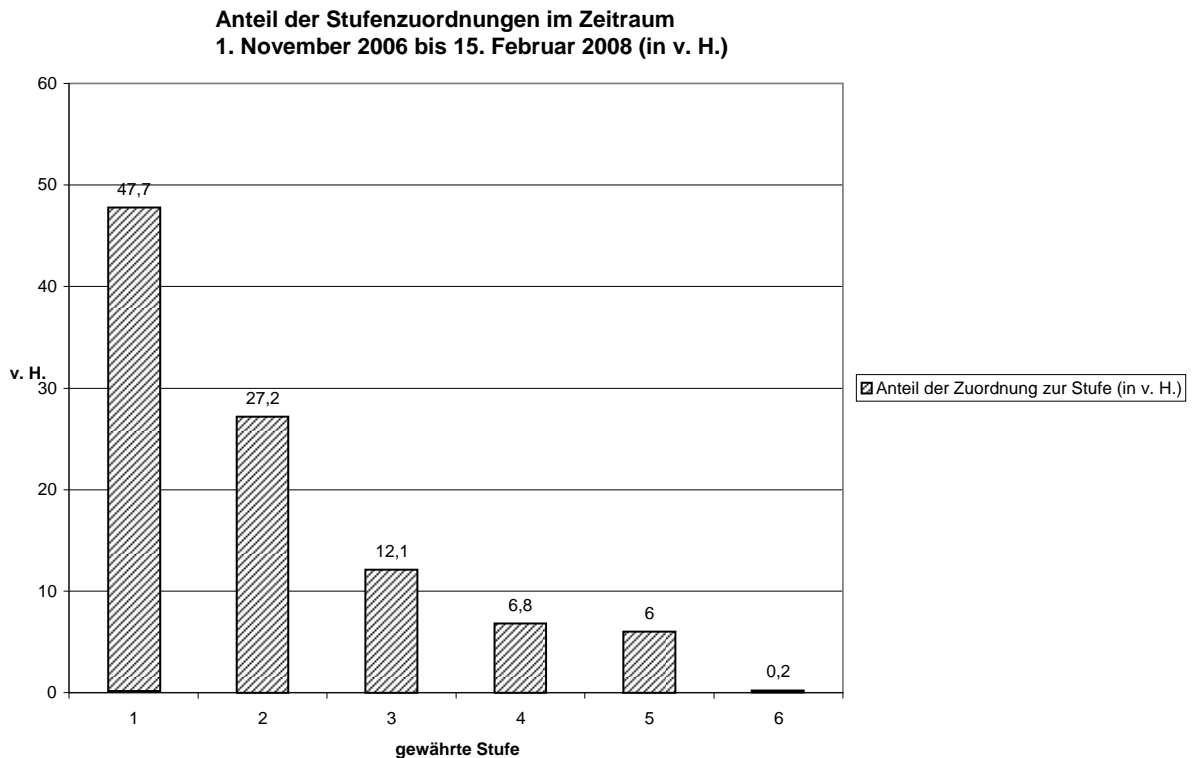
2.1 Im Hochschulbereich

a) Verwaltungspraxis der Stufenzuordnung

Die Hochschulen haben von den tariflichen Gestaltungsmöglichkeiten wie folgt Gebrauch gemacht:

Hochschule	Anzahl der Tarifbeschäftigten im Durchschnitt von November 2006 bis Februar 2008	Neueinstellungen						
		gesamt	mit Stufenzuordnung nach Stufe					
			1	2	3	4	5	6
MLU Halle	2.366	503	240	137	61	34	30	1
OvG Uni MD	1.397	335	216	70	12	19	18	0
Magdeburg/ Stendal	286	69	42	14	9	3	1	0
Burg Giebichenstein	144	27	19	7	0	1	0	0
Anhalt	349	60	22	33	5	0	0	0
Harz	152	34	18	14	1	0	1	0
Merseburg	213	36	21	12	1	1	1	0

Für die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg lässt sich im prüfungsrelevanten Zeitraum vom 1. November 2006 bis 15. Februar 2008 folgender Einstellungs- und Stufenzuordnungsstand feststellen:



Die Anzahl der Zuordnungen zu höheren Stufen (Stufen 3 bis 6) lässt erkennen, dass die Anrechnung einschlägiger und förderlicher Zeiten beruflicher Tätigkeiten eher die Ausnahme darstellt.

b) Überhöhte Stufenzuordnungen

Der Landesrechnungshof hat überhöhte Stufenzuordnungen

bei der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in

- 6 von 94 geprüften Personalfällen,

bei der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg in

- 3 von 49 geprüften Personalfällen und

bei der Hochschule Magdeburg-Stendal in

- 3 Fällen von 13 geprüften Personalfällen

festgestellt.

Allein die in der o. g. Stichprobe festgestellten überhöhten Stufenfestsetzungen verursachten Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rund 40.500 € jährlich.

Die wesentlichen Fehlerursachen liegen in der nicht hinreichenden Beachtung der tariflich geforderten Voraussetzungen für die Anerkennung von berücksichtigungsfähigen Tätigkeitszeiten. Dabei haben die Dienststellen sowohl Zeiten „einschlägiger Berufserfahrung“ als auch „förderliche Zeiten“, für deren Berücksichtigung u. a. das Erfordernis der Personalgewinnung vorliegen muss, fehlerhaft beurteilt.

2.2 *Stiftung Moritzburg – Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt*

Im Rahmen der Prüfung der Personalwirtschaft bei der Stiftung hat der Landesrechnungshof in 1 von 7 ab 1. November 2006 neueingestellten Personalfällen überhöhte Stufenfestsetzungen festgestellt.

Die Stiftung erkannte bei der Stufenfestsetzung Tätigkeiten bei anderen Arbeitgebern als „einschlägige Berufserfahrung“ im vollen Umfang an, obwohl nach der Tarifvorschrift nur ein Jahr berücksichtigungsfähig ist. Aufgrund der tarifwidrigen Stufenfestsetzung erhielt der Beschäftigte von der Einstellung bis zur Neufestsetzung der Entgeltstufe durch die Stiftung monatlich um rund 900 € überhöhte Bezüge. Vom 15. Oktober 2007 bis zur Korrektur der Stufenfestsetzung betrug die Überzahlung rund 20.600 €.

2.3 *Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*

Im Rahmen der Prüfung der Personalwirtschaft bei der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg hat der Landesrechnungshof 69 Fälle in die Prüfung der tarifgerechten Stufenfestsetzung im Rahmen der Überleitung in das neue Tarifrecht (TV-Ärzte) einbezogen.

In 24 Fällen (rund 35 v. H.) fehlte der tarifrechtlich erforderliche Nachweis darüber, dass die Beschäftigten die Voraussetzungen für die Anerkennung von Zeiten für die Stufenfestsetzung erfüllen.

Alle Fälle betreffen als Oberarzt eingruppierte Beschäftigte.

Die Berücksichtigung von Zeiten, in denen die Beschäftigten keine Tätigkeiten von Oberärzten ausgeübt haben, führt in jedem Fall zu Überzahlungen. Allein in der Stichprobe sind hiervon 21 der 69 geprüften Fälle betroffen. Die potenzielle rechnerische Überzahlungssumme beträgt nach Aktenlage im Zeitraum vom 1. November 2006 bis zum 31. Juli 2010 rund 538.000 €.

3 Maßnahmen der Verwaltung zur Abarbeitung der Feststellungen

Die **Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg** hat die beanstandeten Stufenfestsetzungen überprüft und erforderliche Maßnahmen zur ordnungsgemäßen tariflichen Behandlung von Stufenfestsetzungen insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit der Nachweisführung zur Personalgewinnung getroffen. In zehn Fällen waren Rückforderungen unter Berücksichtigung der tariflichen Ausschlussfrist aufgrund des Ausscheidens der Beschäftigten aus dem Arbeitsverhältnis (insbesondere bei befristet Beschäftigten im Drittmittelbereich) nicht mehr möglich. In einem beanstandeten Fall hält der Landesrechnungshof eine Überprüfung der tarifgerechten Anrechnung von Tätigkeitszeiten bzw. des Vorliegens der tariflichen Voraussetzung für eine Stufenvorweggewährung weiterhin für erforderlich.

Die **Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und die Hochschule Magdeburg-Stendal** sind weitestgehend den Beanstandungen gefolgt und haben Maßnahmen zur ordnungsgemäßen tariflichen Behandlung von Stufenfestsetzungen veranlasst.

Seitens der **Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg** stehen Maßnahmen zur Abarbeitung der Feststellungen noch aus. Die Medizinische Fakultät hat zugesagt, nicht nur die in der Stichprobe festgestellten Fehler zu korrigieren, sondern auch eine generelle Überprüfung durchzuführen.

Die **Stiftung Moritzburg - Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt** hat die Stufenfestsetzung zunächst entsprechend der Feststellung des Landesrechnungshofes geändert.

Mit Schreiben vom 27. Juli 2010 hat die Stiftung ihre Auffassung geändert, jedoch weiterhin die Überzahlung als solche festgestellt und aufgerechnet.

Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht.

Die Anrechnung der vom Landesrechnungshof beanstandeten Zeiten als förderliche Zeiten setzt u. a. voraus, dass der Personalbedarf anderenfalls, das heißt ohne Anrechnung dieser Zeiten, nicht gedeckt werden konnte.

Die Stiftungsakten enthalten keinerlei Hinweise darauf, dass der Personalbedarf der Stiftung ohne Anrechnung der vom Landesrechnungshof beanstandeten Zeiten nicht gedeckt werden konnte. Insbesondere wenn sich mehrere Bewerber auf die Stelle beworben haben, ist die Behauptung nicht schlüssig, zumal sich die Stiftung wegen Schlechtleistung von den Beschäftigten getrennt hat.

Das Kultusministerium hat mit der Stellungnahme vom 8. September 2010 die Auffassung vertreten, dass eine verbindliche Verpflichtung, die Einstufungsentscheidung zu dokumentieren, aus dem Tariftext nicht zu entnehmen sei.

Auch diese Auffassung teilt der Landesrechnungshof nicht.

Der Nachweis über die Einstufungsentscheidung ist eine zahlungsbegründende Unterlage, die zur Dokumentation einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung unerlässlich ist.

Einer tariflichen Regelung über das Erfordernis eines solchen Nachweises bedarf es daher nicht.

Nach der vorgefundenen Aktenlage hat die Stiftung die Entgeltstufe unter Verken-
nung der Tarifrechtslage festgesetzt.

4 Fazit

Das neue Stufenzuordnungsrecht gibt den Personaldienststellen zwar Gestaltungsspielräume. Die Spielräume sind aber nicht unbegrenzt, da Optionen nur bestehen, wenn vorher tarifrechtliche Voraussetzungen erfüllt sind. Das neue Recht ist schwieriger anzuwenden, da viele unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen sind.

Die fehlerhaften Stufenfestsetzungen sollten umgehend korrigiert und gegebenenfalls erforderliche Rückforderungen durchgeführt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Kultusministerium im Rahmen seiner Aufsicht die entsprechenden Maßnahmen veranlasst.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass sich auch die anderen Ministerien diesem Thema widmen und gegebenenfalls für den beaufsichtigten Bereich Hilfestellungen bieten.

Das Ministerium der Finanzen als Tarifrechtsministerium sollte die Anwendungshinweise zum TV-L ergänzen, damit bereits gemachte Fehler nicht erneut auftreten. Gegebenenfalls sollten – nach einer Bedarfsabfrage – das Ministerium der Finanzen oder das Aus- und Fortbildungsinstitut des Landes Schulungen speziell zu diesem Thema anbieten.

Die Erörterungen mit dem Kultusministerium und der Stiftung sind noch nicht abgeschlossen.

- Einzelplan 07 – Kultusministerium – Bildung und Kultur –
- Kapitel 0758 – Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung
- Titelgruppe 61 – Fort- und Weiterbildung für Lehrer, pädagogische Mitarbeiter und Funktionsträger
- Titel 429 61 – Nicht aufteilbare Personalausgaben
547 61 – Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben
- Haushaltsvolumen – Aufwendungen des Landesverwaltungsamtes für die Lehrerfortbildung

Haushaltsjahr	Titel 429 61	Titel 547 61
2006	88.820,60 €	178.797,88 €
2007	87.791,00 €	179.178,83 €
2008	95.580,70 €	221.486,62 €

zusätzlich anteilige Personalmittel aus
Kapitel 0310 - Landesverwaltungsamt
Kapitel 0701 - Kultusministerium
Kapitel 0706 - Fachaufgaben des Landesverwaltungsamtes

- geprüfte Stellen – Kultusministerium, Landesverwaltungsamt, sieben ausgewählte Sekundarschulen

7 Unzureichende Wirtschaftlichkeit der staatlichen Lehrkräftefortbildung

Die Schulaufsicht und die Schulleitungen haben die staatliche Lehrerfortbildung nicht hinreichend kontrolliert und gesteuert. Das führte zu einer uneffektiven Durchführung der Fortbildungsveranstaltungen und zum Teil unwirtschaftlichem Einsatz der finanziellen Mittel.

Die wesentlichen Ursachen dafür waren, dass

- die mit dem Lehrkräftefortbildungsprogramm-Regional (LFB-R) bis 1. August 2008 erfassten Daten nicht ausgewertet wurden und wegen unvoll-

- ständiger Aktualisierung die Ergebnisse des Verfahrens nicht korrekt wiedergaben,**
- **auch die danach mit dem Teilnehmerinformationssystem (TIS)¹⁹ erfassten Daten nicht in geeigneter Weise ausgewertet werden und die Schulaufsicht Fehlentwicklungen nicht entgegensteuern konnte und**
 - **die Lehrkräfte ihre Nachweise (Fortbildungspässe) nicht ordnungsgemäß führen.**

Im Schuljahr 2006/2007 wurden 60 v. H. (335 von 561) und 2007/2008 54 v. H. (276 von 511) der dokumentierten Veranstaltungen der regionalen Fortbildung mit weniger als neun angemeldeten Teilnehmern durchgeführt und damit die unterste Grenze der Mindestteilnehmerzahl gemäß einschlägigem Erlass des Kultusministeriums unterschritten.

Der Landesrechnungshof hat die Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung der Lehrkräfte nach § 30 a Schulgesetz LSA geprüft. Einen besonderen Schwerpunkt hat er dabei auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der regionalen Lehrkräftefortbildung gelegt. Zu diesem Zweck war es Ziel der Prüfung, die Organisation, Bearbeitung und Durchführung sowie Inanspruchnahme von regionalen Fortbildungsveranstaltungen festzustellen.

1 Datenerfassung und deren Auswertung

Zum 1. März 2009 wurde die Organisation und Verwaltung der regionalen Fortbildung aus dem Landesverwaltungsamt herausgelöst und in das neu strukturierte Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung (LISA) eingegliedert. Bis zu diesem Zeitpunkt hat das Landesverwaltungsamt diese Aufgaben wahrgenommen. Im Landesverwaltungsamt wurden wesentliche Geschäftsabläufe durch die manuelle Eingabe von Daten in das LFB-R erfasst.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes beinhaltet das LFB-R insgesamt kein hinreichend belastbares Datenmaterial. Bei der Überprüfung der im LFB-R enthaltenen Daten stellte der Landesrechnungshof fest, dass das vorhandene Datenmaterial weder die tatsächliche Anzahl regional durchgeführter Fortbildungsveranstaltungen widerspiegelte noch verlässliche Angaben zur tatsächlichen Teilnehmerzahl beinhaltet. Als Hauptursache dafür stellte der Landesrechnungshof

¹⁹ Veranstaltungsdatenbank – über das LISA ab 1. August 2008 eingeführt

sowohl die fehlende als auch die verspätete Rückgabe von Teilnehmerlisten durch die Moderatoren (Organisatoren der Fortbildungsveranstaltungen) fest. Inwieweit Lehrkräfte aus Schulen in freier Trägerschaft an Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, war nicht erfasst.

Bei den Erhebungen ergab sich, dass auch die Schulleitungen der sieben geprüften Schulen keine zeitnahe Übersicht über die Teilnahme der Lehrkräfte an genehmigten Fortbildungsveranstaltungen hatten.

Die vorhandenen Dokumentationen zur Lehrkräftefortbildung waren damit für eine effektive Steuerung unzureichend.

Seit dem 1. August 2008 hat das Kultusministerium die Veranstaltungsdatenbank TIS neu eingeführt. Lehrkräfte und Moderatoren können die Daten für die Fortbildungsveranstaltungen nunmehr online eingeben. Die verbesserten Möglichkeiten für Auswertungen als Grundlage einer zielgerichteten Steuerung hat das Kultusministerium bislang nicht vollständig genutzt.

Damit hat es die höhere Datenqualität bisher nicht zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes für die Fortbildungsmaßnahmen verwendet.

Inzwischen hat das Kultusministerium eine externe Evaluation der Lehrerfortbildung in Auftrag gegeben.

2 Wirtschaftlichkeit der Lehrkräftefortbildung in Abhängigkeit von der Teilnehmerzahl

Nach dem einschlägigen Erlass des Kultusministeriums sind Maßnahmen in der regionalen Fortbildung für mindestens zwölf Teilnehmende auszuschreiben. Wird die Mindestteilnehmerzahl um 25 v. H. (nicht mehr als neun Anmeldungen) unterschritten, soll die Maßnahme nicht stattfinden.

Die Auswertung der Teilnehmerlisten der durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen für Lehrkräfte an Sekundarschulen durch den Landesrechnungshof hat ergeben, dass im Schuljahr 2006/2007 bei rund 60 v. H. (335 von 561) bzw. 2007/2008 bei rund 54 v. H. (276 von 511) der durchgeführten Veranstaltungen weniger als neun Teilnehmer angemeldet waren. Darüber hinaus erschienen rund 28 v. H. (1.390 von 4.980) bzw. rund 31 v. H. (1.430 von 4.648) der angemeldeten Lehrkräfte nicht zur Fortbildung.

Ein Ausgleich ergab sich auch nicht durch das Hinzutreten nicht angemeldeter Lehrkräfte. In den o. g. Jahren wurden rund 46 v. H. (256 von 561) bzw. rund 45 v. H.

(230 von 511) der Fortbildungsveranstaltungen mit weniger als neun Teilnehmern durchgeführt.

Die Festlegung von Mindestteilnehmerzahlen ist ein Instrument zur wirtschaftlichen Steuerung des Ressourcenbedarfs für die Fortbildungsveranstaltungen. Diese Steuerungsfunktion setzt für den Regelfall voraus, dass die Mindestteilnehmerzahl auf einer sachgerechten Grundlage ermittelt und konsequent angewandt wird.

Da rund 45 v. H. der Veranstaltungen mit weniger als neun Teilnehmenden stattfanden, sieht der Landesrechnungshof den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als nicht erfüllt an.

3 Anmeldeverfahren/Genehmigung der Teilnahme

Die Teilnahme an Maßnahmen u. a. der regionalen staatlichen Fortbildung bedarf, nach einschlägigem Erlass, der Genehmigung durch die zuständige Schulbehörde. Die Genehmigung und damit Zulassung zu einer Fortbildung verpflichtet nach vorgenanntem Erlass zur Teilnahme.

Nach dem Erlass des Kultusministeriums zur Stärkung der Stellung der Schulleiterinnen und Schulleiter²⁰ ist es generell deren Aufgabe, ihre Schule im Rahmen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu leiten. Im Rahmen ihrer Vorgesetztenfunktion sind sie u. a. für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Unterrichts- und sonstigen Dienstpflichten (auch der ordnungsgemäßen Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung) der an der Schule tätigen Personen verantwortlich.

Die Auswertung der Teilnehmerlisten der durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen für Lehrkräfte an Sekundarschulen durch den Landesrechnungshof hat einerseits ergeben, dass für das Schuljahr 2006/2007 rund 28 v. H. (1.390 von 4.980) bzw. 2007/2008 rund 31 v. H. (1.430 von 4.648) der angemeldeten und zur Teilnahme verpflichteten Lehrkräfte ohne Nachweis der Gründe beim Veranstalter an den Fortbildungsveranstaltungen nicht teilnahmen. Andererseits erschienen in den o. g. Schuljahren rund 43 v. H. (2.563 von 5.977) bzw. rund 45 v. H. (2.431 von 5.460) Lehrkräfte zu Fortbildungsveranstaltungen, obwohl sie nicht termingerecht angemeldet waren.

²⁰ Stärkung der Stellung der Schulleiterinnen und Schulleiter; Runderlass des Kultusministeriums vom 14. Juli 2004 (SVBl. LSA S. 192)

Die für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz zuständige Schulaufsicht (Landesverwaltungsamt bzw. das LISA ab dem 1. März 2009) und die Schulleitungen im Rahmen der Vorgesetztenfunktion steuerten dem nicht entgegen.

Die Unregelmäßigkeiten bei den Anmeldungen hatten für die Durchführung der Veranstaltungen grundsätzlich keine Auswirkungen. Das Kultusministerium kannte den Sachverhalt, wirkte aber auf die nachgeordneten Stellen der Schulaufsicht nicht dementsprechend ein.

Über das Anmeldeverfahren wird zu einem wesentlichen Teil der wirtschaftliche Einsatz der Haushaltsmittel im Bereich der Fortbildung gesteuert. Eine Steuerung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht möglich, wenn Lehrkräfte in erheblichem Umfang nicht an genehmigten Veranstaltungen teilnehmen oder unangemeldet Fortbildungen besuchen. Der Landesrechnungshof sieht in der konsequenten Anwendung des Erlasses zur Lehrkräftefortbildung hinsichtlich des Anmeldeverfahrens und Beachtung der Mindestteilnehmerzahlen ein geeignetes Mittel, um eine effiziente und damit wirtschaftliche Durchführung der Veranstaltungen zu ermöglichen.

4 Umfang der Fortbildungsverpflichtung und Nachweis der Erfüllung durch die Lehrkräfte

Die Verpflichtung zur Fortbildung für Lehrkräfte, die Ermittlung von Art und Umfang des Fortbildungsbedarfs und der Nachweis der Erfüllung dieser Verpflichtung über einen Fortbildungspass sind im Schulgesetz festgelegt.

Die Formen der staatlichen Fortbildung bestehen aus der landesweiten, der regionalen²¹ und der schulinternen Fortbildung sowie der persönlichen Fortbildung durch kollegiale Unterrichtsbesuche.

Nach den einschlägigen Erlassen des Kultusministeriums ist der Fortbildungsbedarf für die Schule im Rahmen einer Gesamtplanung bis hin zur schuljahresweisen Festlegung von individuellen Schwerpunkten und Maßnahmen für jede Lehrkraft zu dokumentieren. Die Wahrnehmung der festgelegten Fortbildungen der Lehrkräfte ist von den Schulleitungen mittels des Fortbildungspasses zu überprüfen. Ohne Bestimmung des individuellen Umfangs der Fortbildungsverpflichtung ist nach Auffas-

²¹ Inzwischen sind die landesweite und regionale Fortbildung zusammengefasst worden.

sung des Landesrechnungshofes der Nachweis der Erfüllung der Verpflichtung nicht möglich.

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes an ausgewählten Sekundarschulen ergaben, dass überwiegend keine Fortbildungspläne in Form von jährlichen und mittelfristigen Plänen sowie individuelle Fortbildungspläne der Lehrkräfte vorlagen. Damit hatten die Schulleitungen keine ausreichenden Kenntnisse über den Fortbildungsbedarf an den geprüften Schulen.

Darüber hinaus führten auch die Lehrkräfte selbst ihre individuellen Fortbildungspläne nicht ordnungsgemäß. Eine Anlage zum Erlass zur Lehrkräftefortbildung soll, mit weiteren von Veranstaltern vergebenen Teilnahmebescheinigungen, den im Schulgesetz als Fortbildungspass ausgewiesenen Nachweis über die Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung darstellen. Den Lehrkräften bleibt es überlassen, welchen Besuch einer Veranstaltung sie in die Anlage eintragen bzw. welche gesonderten Teilnahmebescheinigungen auf Anforderung des Schulleiters vorgelegt werden.

Damit ist nicht gesichert, dass beim Schulleiter oder der Schulaufsicht eine vollständige Übersicht über die thematische Weiterentwicklung der beruflichen Qualifikation einer Lehrkraft durch Fortbildung besteht und als deren Nachweis dienen kann.

5 Fazit

Die nach dem Schulgesetz vorgesehene Fortbildung dient der Vertiefung, Aktualisierung und Erneuerung des für die Berufsausübung erforderlichen Wissens und Könnens.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine nachhaltige, zielgerichtete und qualitativ hochwertige Fortbildung der Lehrkräfte für

- die Unterrichtsqualität insgesamt,
- die Qualifikation und Kompetenzentwicklung der Lehrkräfte und
- die Personalentwicklung einschließlich der -planung und -steuerung erforderlich.

Eine am Bedarf des Lehrerkollegiums und am individuellen Bedarf jeder Lehrkraft ausgerichtete Fortbildungsplanung im Zusammenhang mit der erlasskonformen Umsetzung ist Voraussetzung für eine realistische Haushaltsplanung und den damit verbundenen effektiven Ressourceneinsatz.

Um zu auswertbaren Informationen als Grundlage einer wirtschaftlichen Steuerung des Fortbildungsprozesses zu gelangen, sieht der Landesrechnungshof in einer zentralen Datenbank (z. B. auf der Grundlage von oder in Verbindung mit TIS) ein effektives Instrument. Diese sollte der Schulaufsicht Aussagen über die Fortbildungsaktivitäten der Lehrkräfte ermöglichen sowie den tatsächlichen Ressourceneinsatz in der staatlichen Lehrkräftefortbildung abbilden.

Zudem sollte eine solche Datenbank ermöglichen, dass die Schulaufsicht und die Schulleiter jeweils für ihren Bereich eine entsprechend zeitnahe Informationsmöglichkeit (z. B. Lesezugriff) für die Personalentwicklung und Steuerung haben.

Auf der Seite der Lehrkräfte dient dabei der Fortbildungspass als ein Instrument des Nachweises und der Dokumentation in Anspruch genommener Veranstaltungen und damit der Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung im Rahmen der Dienstpflicht. Er ist ordnungsgemäß zu führen und der Schulleitung zur Kenntnis zu geben.

Einzelplan	07	– Kultusministerium
Kapitel	0776	– Stiftungen des Kulturbereiches
	TGr. 66	Stiftung Moritzburg – Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt
Haushaltsvolumen		– Personalausgaben der Stiftung im Jahr 2008 (Ist) 1,864 Mio. €

8 Unzureichende Regelungen zu den Arbeitsbedingungen bei den öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Landes

Die Anwendung der für den öffentlichen Dienst des Landes Sachsen-Anhalt geltenden Vorschriften auf die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter der Stiftungen ist teilweise nicht gesichert. Die Stiftungsaufsicht hat dies bisher auch nicht gewährleistet.

Die Satzungen der Stiftung Moritzburg – Kunstmuseum Sachsen-Anhalt, Franckesche Stiftungen, Stiftung Dome und Schlösser sehen die Anwendung der für den öffentlichen Dienst des Landes Sachsen-Anhalt geltenden Vorschriften auf die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter vor²². Auf die Beschäftigungsverhältnisse bei der Stiftung Bauhaus Dessau sind nach deren Satzung u. a. die für die Arbeitnehmer des Landes Sachsen-Anhalt geltenden Tarifordnungen sowie Tarifvereinbarungen und Tarifverträge anzuwenden.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2008/2009 geprüft, ob arbeitsrechtlich die Anwendung der Arbeitsbedingungen für Landestarifbeschäftigte gesichert ist. Die Pilotprüfung erfolgte bei der Stiftung Moritzburg.

Der Landesrechnungshof hat weitere Stiftungen geprüft, bei denen das Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Es zeichnen sich ähnliche Ergebnisse ab.

²² Stiftung Moritzburg siehe § 13 Abs. 1 der Satzung, MBl. LSA 2003 S. 761, 763
Franckesche Stiftungen siehe § 8 der Satzung, MBl. LSA 2003 S. 387, 390
Stiftung Dome und Schlösser siehe § 10 der Satzung, MBl. LSA 1996 S. 1388

1 Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes

Der tatsächliche Verwaltungsvollzug in der Stiftung Moritzburg zeigt, dass die erforderliche arbeitsrechtliche Klarheit durch die Stiftung nicht geschaffen und durch die Stiftungsaufsicht nicht gesichert worden ist. Dies wird anhand der nachfolgenden Auswahl an Prüfungsfeststellungen deutlich:

1.1 **Keine Anwendung der Arbeitsvertragsmuster des Landes**

Bereits mit Rundschreiben vom 3. März 1992 hat das Ministerium der Finanzen als Arbeitshilfe Arbeitsvertragsmuster mit der Bitte bekannt gegeben, diese anzuwenden.

Das vorgenannte Arbeitsvertragsmuster enthält folgenden Formulierungsvorschlag:

„Das Arbeitsverhältnis bestimmt sich nach dem MTArb-O und den diesen ergänzenden, ändernden oder ersetzenden Tarifverträgen in der für den Bereich der TdL jeweils geltenden Fassung. Außerdem finden die für den Arbeitgeber jeweils geltenden sonstigen Tarifverträge Anwendung.“

Mit Rundschreiben vom 25. Oktober 2006 hat das Ministerium der Finanzen neue Vertragsmuster u. a. für den Abschluss und die Änderung von Arbeitsverträgen mit Beschäftigten der unmittelbaren Landesverwaltung, die unter den zum 1. November 2006 in Kraft getretenen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) fallen, bekannt gegeben.

§ 2 des Musters für diese Arbeitsverträge lautet:

„Für das Arbeitsverhältnis gelten

- *der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L),*
- *der Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Länder) sowie*
- *die Tarifverträge, die den TV-L und den TVÜ-Länder ergänzen, ändern oder ersetzen,*

in der Fassung, die für den Bereich der Tarifgemeinschaft deutscher Länder und für das Land jeweils gilt, solange der Arbeitgeber hieran gebunden ist.“

Sinn und Zweck der Verwendung des Arbeitsvertragsmusters bestehen in der Schaffung von:

- einheitlichen Arbeitsbedingungen, da tarifvertragliche Regelungen nach dem Tarifvertragsgesetz arbeitnehmerseitig nur für Mitglieder der den Tarifvertrag abschließenden Gewerkschaft unmittelbar Geltung entfalten und
- Klarheit über die geltenden Arbeitsbedingungen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei einem Arbeitnehmer kein Arbeitsvertrag mit Bezug auf Arbeitsbedingungen wie bei Landesbeschäftigten vorliegt. Der Arbeitnehmer hat immer noch seinen „Urarbeitsvertrag“ vom 15. Dezember 1990. Eine Aktualisierung durch die Stiftung erfolgte nicht, was zu Unklarheit über die arbeitsvertragsrechtliche Konstellation führt.

1.2 Keine Anwendung von geltendem Arbeits- und Tarifrecht

In Rundschreiben vom 17. November 2003 und 25. Oktober 2006 hatte das Ministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass die Tarifverträge zu § 3 des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung (Arbeitszeit- und Entgeltreduzierung zur Beschäftigungssicherung) bei folgender arbeitsrechtlicher Formulierung gelten:

„Außerdem finden die im Bereich des Landes Sachsen-Anhalt jeweils geltenden sonstigen einschlägigen Tarifverträge Anwendung.“

oder

„Außerdem gelten für dieses Arbeitsverhältnis die für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes Sachsen-Anhalt geltenden sonstigen einschlägigen Tarifverträge.“

Die Stiftung Moritzburg hat bei drei Tarifbeschäftigten eine Formulierung gemäß der Empfehlung des Ministeriums der Finanzen in den Arbeitsvertrag aufgenommen, so dass die arbeitsrechtliche Folge die Entgeltreduzierung war.

Die Stiftung hat die arbeitsrechtlich vorgesehene Entgeltreduzierung aber nicht im Verwaltungsvollzug umgesetzt. Die Bediensteten erhielten volles Entgelt und damit bis zum 31. Dezember 2009 ein um insgesamt rund 21.000 € höheres Entgelt als bei Anwendung der Tarifverträge zu § 3 des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung.

1.3 Mangelhafte Personalaktenführung

§ 3 Abs. 6 des Tarifvertrages für Landesbeschäftigte (TV-L) setzt vollständige Personalakten voraus.

Mit Vereinbarung vom 16. Dezember 2005 hat die Stiftung den Übergang des Betriebes des Museums „Lyonel-Feininger-Galerie“ vom Landkreis Quedlinburg auf die Stiftung Moritzburg mit Wirkung vom 1. Januar 2006 geregelt.

Mit Übergang der Beschäftigten der Lyonel-Feininger-Galerie Quedlinburg ist auch die Personalverantwortung auf die Stiftung übergegangen.

Demgemäß ist in § 7 Abs. 4 der vorgenannten Vereinbarung geregelt, dass die Personalakten und -unterlagen der von dieser Vereinbarung erfassten Beschäftigten vom Landkreis der Stiftung zur Verfügung gestellt werden.

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen lediglich Kopien von Unterlagen aus den Personalakten vor.

Ausgehend von dieser Aktenlage hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die bei der Stiftung geführten Personalakten z. B. keine Empfangsbekanntnisse der von dem Übergang nach § 613 a Abs. 5 BGB betroffenen Beschäftigten über den Zugang der Unterrichtung über den Übergang vom Landkreis zur Stiftung enthielten.

Dies hat nicht nur formale Aspekte, sondern ermöglicht den Bediensteten eventuell eine Rückkehr zum Landkreis Harz als Rechtsnachfolger des Landkreises Quedlinburg.

Der Landesrechnungshof hat der Stiftung empfohlen, die Übergabe der „Original“-Personalakten sicherzustellen.

1.4 Fehlerhafte Unterrichtung über den Betriebsübergang

Bei einem Betriebsübergang (wie hier von der Lyonel-Feininger-Galerie des Landkreises auf die Stiftung Moritzburg) setzt „der Mitgang des Beschäftigten zum neuen Arbeitgeber“ eine wirksame Unterrichtung voraus.

Nach § 613 a Abs. 5 Nr. 3 BGB²³ ist der von einem Übergang betroffene Arbeitnehmer vor dem Übergang über die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Übergangs zu unterrichten.

Der Arbeitnehmer kann dem Übergang des Arbeitsverhältnisses innerhalb eines Monats nach Zugang der Unterrichtung nach Abs. 5 schriftlich widersprechen (§ 613 a Abs. 6 Satz 1 BGB). Diese Regelungen gelten auch für öffentlich-rechtlich organisierte Einheiten²⁴.

²³ in der ab 1. April 2002 gültigen Fassung der Änderung

²⁴ BAG vom 25. September 2003, 8 AZR 421/02

Nur eine ordnungsgemäße Unterrichtung setzt die Widerspruchsfrist in Gang. Eine nicht ordnungsgemäße Unterrichtung setzt diese Frist nicht in Gang²⁵.

Die Rechtsprechung hat umfangreiche Anforderungen an den Unterrichtsinhalt aufgestellt²⁶.

Weder der Landkreis noch die Stiftung haben die Lyonel-Feininger-Galerie-Bediensteten ordnungsgemäß unterrichtet, so dass deren Arbeitsverhältnisse „in der Schwebe hängen“. Es wäre ein Widerspruch der Bediensteten und eine Rückkehr zum Landkreis möglich. Es besteht insoweit Unklarheit und große Rechts- und Planungsunsicherheit für die Stiftung.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, eine ordnungsgemäße Unterrichtung zeitnah nachzuholen.

2 Keine klare und eindeutige Regelung der Arbeitsbedingungen des Stiftungspersonals

Aus der Satzung der Stiftung ist nicht eindeutig abzuleiten, welche Arbeitsbedingungen für das Stiftungspersonal genau gelten.

Die umfassende Anwendung der für die Tarifbeschäftigten des Landes geltenden Regelungen (inkl. ändernder, ersetzender und ergänzender Tarifverträge wie den Personalausgaben reduzierenden TV LSA) könnte arbeits- und tarifrechtlich wie folgt erreicht werden:

- gesetzlich oder durch Satzung
- tarifvertraglich
- arbeitsvertraglich.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass

- künftig schon im Errichtungsgesetz im Interesse des Landes sowie zur Klarheit der Rechtsanwendung und der Sicherstellung vergleichbarer Arbeitsbedingungen gegenüber den Tarifbeschäftigten des Landes eine eindeutige gesetzliche Regelung der Arbeitsbedingungen bei öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Landes erfolgt,

²⁵ Das ergibt sich zum einen aus dem Wortlaut des § 613 a Abs. 6 BGB, wonach der Arbeitnehmer dem Übergang des Arbeitsverhältnisses innerhalb eines Monats "nach Zugang der Unterrichtung nach Absatz 5" widersprechen kann, als auch aus dem Sinn und Zweck der Unterrichtungspflicht.

²⁶ vgl. u. a. BAG vom 20. März 2008, 8 AZR 1016/06

- bei ausschließlicher Existenz einer Satzungsregelung die Mitglieder des Landes in den Stiftungsgremien darauf hinwirken sollten, dass verankerte Regelungen über die Gestaltung der Arbeitsbedingungen des Personals künftig eindeutig die Anwendung aller tariflicher Regelungen beinhalten, die für die Tarifbeschäftigten des Landes Sachsen-Anhalt gelten.

Des Weiteren hat der Landesrechnungshof dem Ministerium der Finanzen die Überprüfung der Mustervertragsformulierung empfohlen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte das Wort „einschlägig“ Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Er hat daher eine Klarstellung für erforderlich gehalten.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2010 bestätigt, dass

„die Anwendung eines einheitlichen Tarifrechts im Land und den ausgliederten Bereichen durch eine entsprechende Ausgestaltung der Errichtungsgesetze bzw. -erlasse oder Satzungen erreicht werden kann, indem in das Errichtungsgesetz bzw. den -erlass oder die Satzung präzise hineinformuliert werde, wie und in welchem Umfang Landesrecht angewendet werden soll.“

Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme vom 9. Februar 2010 bemerkt, dass das Land nur bei der Stiftungsgründung direkten Einfluss auf die Gestaltung der Satzung habe. Künftig werde das Kultusministerium die Hinweise des Landesrechnungshofes bezüglich der eindeutigen Benennung der geltenden tariflichen Regelungen im Falle der Stiftungsgründung berücksichtigen.

3 Fazit und Handlungsempfehlung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof sieht Optimierungspotenzial bei der Personalverwaltung für Stiftungspersonal und bei der Stiftungsverwaltung entsprechenden Handlungsbedarf.

Die Einflussmöglichkeiten des Landes sind dadurch gegeben, dass jährlich Zuwendungen des Landes im Haushaltsplan veranschlagt werden, im Haushaltsjahr 2008 z. B. in Höhe von 3,622 Mio. € für die Stiftung Moritzburg.

Im Übrigen empfiehlt der Landesrechnungshof, dass das Ministerium der Finanzen ein Gesamtkonzept für die Anwendung der Arbeitsbedingungen für Landestarifbeschäftigte auf Stiftungspersonal erstellt. Dies ist unter Aspekten

- des Besserstellungsverbot,es,
 - der Klarheit über die anzuwendenden Arbeitsbedingungen und
 - der Gleichbehandlung
- erforderlich.

Die Umsetzung des Konzeptes sollte das Ministerium der Finanzen durch geeignete Schritte herbeiführen, wie z. B. im Personalentwicklungskonzept²⁷, Teil II, Ziffer 3a dargestellt. Hier ist ausgeführt, dass die Landesregierung bei Aufstellung und der Gesetzgeber bei Feststellung des Haushalts die Möglichkeit hat, *„über die Dotierung der Haushaltsansätze für die Zuweisungen des Landes auf die Gestaltung von Personaleinsatz und Stellenbestand Einfluss zu nehmen.“*

Des Weiteren sollten eventuell zu schaffende Gründungsgesetze der Stiftungen die auf die Beschäftigungsverhältnisse anzuwendenden Tarifverträge explizit benennen.

Das Ministerium der Finanzen sollte die Anwendung eines Arbeitsvertragsmusters empfehlen, das die eindeutige Anwendung der für die Tarifbeschäftigten des Landes Sachsen-Anhalt geltenden Regelungen sicherstellt.

Außerdem muss die Stiftungsaufsicht im Kultusministerium ihre Aufsichts- und Beratungsaufgaben intensiver wahrnehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

²⁷ Personalentwicklungskonzept 2009 - 2025; Stand: 2.September 2009

Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
	13	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen
	TGr. 66	– Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft bei der Errichtung von Betrieben
	1320	– Vermögensverwaltung
Titel	831 33	– Kapitalzuführung an die Grundstücksfonds Sachsen-Anhalt GmbH (Kapitel 1320)
Haushaltsvolumen		– 12.650.341 € (Kapitel 0802, TGr. 66)
2004 - 2009		15.000.000 € (Kapitel 1320, Titel 831 33)

9 Unnötige Geschäftsbesorgung durch eine Gesellschaft aus einem anderen Bundesland

Das Land Sachsen-Anhalt hat über einen Zeitraum von zwölf Jahren die Grundstücksfonds Sachsen-Anhalt GmbH (GSA) als Tochtergesellschaft der Landesentwicklungsgesellschaft eines anderen Bundeslandes (LEG) mit der Begründung in Anspruch genommen und Aufträge erteilt, dass es das erforderliche Know-how in Sachsen-Anhalt nicht gäbe. Bei einem Auftragsvolumen von rund 14,6 Mio. € sind Gewinne in Höhe von 3,3 Mio. € aus Aufträgen des Landes Sachsen-Anhalt an diese Gesellschaft aus dem anderen Bundesland abgeflossen.

Nach der Übernahme der GSA durch die Mitteldeutsche Sanierungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH (MDSE) zum 1. Januar 2008 wird die GSA teilweise immer noch durch die LEG geschäftsbesorgt. Dafür erhielt diese in den Jahren 2008 und 2009 ein Honorar von insgesamt rund 271.000 €

Zur Umsetzung der Kritik des Landesrechnungshofes in seiner Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2001 wurden die Stundensätze, die die GSA als Auftragnehmerin für die Durchführung ihrer Aufgaben dem Land in Rechnung stellt, schrittweise abgesenkt. Eine Kalkulation ihrer Stundensätze auf der Basis tatsächlicher Kosten als Grundlage für die Abrechnung des Treuhandgeschäf-

tes, aber auch als Basis für Verträge mit anderen Auftraggebern, hat die GSA nicht vorgelegt.

1 Sachverhalt

Die Grundstücksfonds Sachsen-Anhalt GmbH (GSA) war auf Betreiben des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt am 14. Dezember 1995 als 100-prozentige Tochter von der Landesentwicklungsgesellschaft eines anderen Bundeslandes (LEG) gegründet worden. Zweck der Gründung war laut Gesellschaftsvertrag die Durchführung einer Reihe von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb, der Verwaltung, der Vermarktung sowie der Veräußerung von Grundstücken und sonstigem Anlagevermögen sowie die Entwicklung von Nutzungskonzepten zur Verbesserung der wirtschafts- und strukturpolitischen Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Unternehmen im Treuhandauftrag des Landes Sachsen-Anhalt. Praktisch war es das Ziel der Tätigkeit der GSA, das Anlagevermögen (Grundstücke, Gebäude, Maschinen und Einrichtungen) von Unternehmen in Gesamtvollstreckung zu erwerben, um es für die Betriebsfortführung und für Auffanggesellschaften zu sichern.

Als Grundlage für ihre Tätigkeit schlossen die GSA und das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit am 20. Dezember 1995 einen ersten Treuhandvertrag ab, der in der Folgezeit mehrmals modifiziert wurde.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2008 hat die Mitteldeutsche Sanierungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH (MDSE), eine 100-prozentige Beteiligung des Landes Sachsen-Anhalt, 94,9 v. H. der Gesellschaftsanteile an der GSA übernommen.

Die Übernahme der Mehrheitsanteile an der GSA durch die MDSE und die daran anknüpfende Neuausrichtung der GSA waren Anlass für eine Prüfung der GSA durch den Landesrechnungshof im Jahre 2009.

1.1 ***Aufgabenerledigung durch die GSA in dem Zeitraum von der Gründung bis zur Übernahme durch die MDSE zum 1. Januar 2008***

In der Zeit von der Gründung der Gesellschaft bis zu deren Übernahme durch die MDSE zum 1. Januar 2008 hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der GSA 78 Aufträge zur Überprüfung einer Übernahme von Betriebsstätten erteilt. Daraus haben sich 32 Projekte ergeben, bei denen die GSA Immobilien und bewegliches Vermögen mit Treuhandmitteln des Landes Sachsen-Anhalt erworben hat. Die den

Projekten zugeordneten Vermögensgegenstände wurden entwickelt, vermarktet und inzwischen teilweise wieder verkauft.

18 Projekte befanden sich noch aktiv im Treuhandbestand, als die GSA durch die MDSE übernommen wurde. Im Jahr 2010 beabsichtigt die GSA, die Zahl der Projekte auf sechs zu reduzieren. Bis 2012 sollen die Vorhaben nach einem Beschluss des Aufsichtsrates der GSA vom 26. November 2009 größtenteils abgearbeitet sein.

Durch die Arbeit der GSA sind bislang nach Angaben des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit rund 7.000 Arbeitsplätze erhalten und geschaffen worden. Die Projektdurchführung erfolgt in enger Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit. Eine eigene Erfolgskontrolle durch das Ministerium wurde nicht dokumentiert.

Inzwischen ist die GSA auch für andere Auftragnehmer, wie die Landesanstalt für Altlastenfreistellung, den Landesbetrieb Liegenschafts- und Immobilienmanagement und die MDSE tätig geworden. Teilweise stellt sie diesen geringere Stundensätze als dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit in Rechnung.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit (Prüfungsmitteilung vom 1. Februar 2001 an das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit und Jahresbericht 2002, Teil 1, des Landesrechnungshofes) kritisiert, dass die Gesellschaft, die eigens für die o. g. Zwecke ins Leben gerufen wurde, nicht vom Land Sachsen-Anhalt als eigene Landesgesellschaft gegründet wurde. Dies hätte insbesondere im Hinblick auf Beschäftigung und den Verbleib von Jahresüberschüssen im Interesse des Landes Sachsen-Anhalt gelegen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit argumentierte seinerzeit im Rahmen einer Stellungnahme zu o. g. Prüfungsmitteilung, dass die Inanspruchnahme der LEG wegen deren Know-how geboten gewesen sei.

Geleistete Trägervergütung

Laut Treuhandvertrag ermittelt die GSA als Auftragnehmerin für die Durchführung der Aufgaben des Treuhandgeschäfts ihren Aufwand auf der Grundlage eines zeitbezogenen Selbstkostenerstattungspreises (Verrechnungssatz je Stunde) und stellt diesen dem Auftraggeber in Rechnung. Zunächst war die Erstattung auf den Selbstkostenerstattungspreis der LEG gemäß der Verordnung PR 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953²⁸ in der jeweils geltenden Fassung festgelegt. Nach Kritik des Landesrechnungshofes in der Prüfungsmitteilung

²⁸ Bundesanzeiger Nr. 244 vom 18. Dezember 1953

vom 1. Februar 2001 an das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit und im Jahresbericht 2002, Teil 1, wurden diese Stundensätze in mehreren Nachträgen schrittweise gesenkt.

Entwicklung der abgerechneten Stundensätze der GSA gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit

Jahr	Verrechnungssatz pro Stunde zzgl. MwSt
1995	85,10 €
1996	97,15 €
1997	99,70 €
1998	102,26 €
1999	104,81 €
2000	107,37 €
2001	109,93 €
2002 bis 2004	99,00 €
2005 bis 2007	89,10 €
2008	70,00 €

Eine Kalkulation ihrer Stundensätze auf der Basis tatsächlicher Kosten hat die GSA nicht vorgelegt.

In der Zeit von der Gründung am 14. Dezember 1995 bis zur Übernahme der GSA durch die MDSE zum 1. Januar 2008 hat das Land Sachsen-Anhalt insgesamt eine Trägervergütung in Höhe von 14.566.418,33 € (Angabe der GSA) an die GSA für die Erfüllung des Treuhandauftrages gezahlt.

Gewinnabführung an die LEG

Im Juli 2002 schlossen die GSA und die LEG rückwirkend zum 1. Januar 2001 einen Gewinnabführungsvertrag ab. Danach führt die GSA den gesamten nach den maßgeblichen handelsrechtlichen Vorschriften ermittelten Gewinn an diese Gesellschaft ab. Die Kündigung des Gewinnabführungsvertrages erfolgte mit der Übernahme der GSA durch die MDSE aufgrund der festgelegten Fristen zum 31. Dezember 2008. Im Rahmen des Vertrages zum Anteilskauf verzichtete die LEG auf die Abführung des im Geschäftsjahr 2008 erwirtschafteten Gewinns in Höhe von 190.746 €

Im Rahmen des Gewinnabführungsvertrages hat die GSA für die Geschäftsjahre 2001 bis 2007 insgesamt 3.312.291 € an Gewinnen an die LEG abgeführt.

1.2 Ausrichtung der GSA nach der Übernahme durch die MDSE

Fortsetzung des Geschäftsbesorgungsvertrages mit der LEG

Um die im Treuhandvertrag zwischen der GSA und dem Land Sachsen-Anhalt vom 14. Dezember 1995 fixierten Ziele zu erreichen, bediente sich die GSA der LEG und schloss zur Erledigung verschiedener Aufgaben mit der LEG einen Geschäftsbesorgungsvertrag.

Nach der Übernahme der GSA-Anteile am 28. August 2008 durch die MDSE – mit Wirkung der Übernahme zum 1. Januar 2008 – ist der Geschäftsbesorgungsvertrag zum 31. Dezember 2008 gekündigt worden.

In seiner Sitzung am 1. Dezember 2008 hat der Aufsichtsrat der GSA beschlossen, aus Praktikabilitätsgründen die Buchhaltung für den Treuhandbereich übergangsweise bei der LEG zu belassen, da diese über die Rechte zur Nutzung des sogenannten Buchungssystems TIS (Treuhand-Informationssystem) verfügt. Somit blieb die Geschäftsbesorgung für das Jahr 2009 zwischen der GSA und der LEG für die Leistungen im Bereich Rechnungslegung für das Treuhandvermögen beibehalten und die GSA für ein weiteres Jahr durch eine Gesellschaft aus einem anderen Bundesland im Treuhandbereich geschäftsbesorgt.

Für das Jahr 2009 ist infolge der Reduzierung des Buchhaltungsstundensatzes von 99 € auf 77 € – darauf weist das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit in seiner Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag hin – nur noch eine im Vergleich zu den Vorjahren verringerte Vergütung an den Geschäftsbesorger gezahlt worden.

Nach dem Übergang der GSA auf die MDSE sind aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag Zahlungen an die LEG wie folgt geleistet worden:

2008	162.150,14 €
2009	108.729,99 €
Summe	270.880,13 €

Die Eigenbuchhaltung der GSA sei nach der Übernahme der GSA-Anteile am 28. August 2008 durch die MDSE nach Mitteilung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit unverzüglich von der LEG auf die MDSE übertragen worden. Diese nehme die Eigenbuchhaltung der GSA seit dem 1. Januar 2009 wahr.

Künftige Ausrichtung der GSA

Nach Auskunft des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit ist eine Beauftragung der GSA im Rahmen der Erschließung neuer großer Industrieflächen als zentrale Vorrangstandorte mit übergeordneter logistischer und strategischer Bedeutung für neue Industrieansiedlungen vorgesehen. Die Standortentwicklungen sollen sukzessive realisiert werden. Sie würden abhängig vom zur Verfügung gestellten Mittelkontingent (einschließlich Mittelrückflüssen aus Liegenschaftsverkäufen an Industrieunternehmen) und dem sich abzeichnenden Entwicklungsbedarf vorgenommen.

Die Wirtschaftlichkeit und der Erfolg der von der GSA durchgeführten Projekte sollen nach Aussage des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit anhand folgender Kriterien bewertet werden:

- Absicherung der Flächenverfügbarkeit von erstklassigen Industriegebietsflächen für die Standortwerbung und die Ansiedlungsbemühungen des Landes und damit letztlich die Schaffung möglichst vieler Arbeitsplätze,
- zügige Flächenarrondierung und Erschließung zur Herstellung der Vermarktungsreife der Großflächenstandorte,
- Flächenangebot zu marktfähigen Preisen (Sicherung der Standortvorteile des Landes im nationalen und internationalen Ansiedlungswettbewerb),
- Verzinsung des zur Flächenentwicklung eingesetzten Kapitals.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich der Charakter der GSA seit dem 1. Januar 2008 vom Auftragnehmer zur Beteiligung geändert hat und durch die mittelbare Beteiligung des Landes Sachsen-Anhalt die Anforderungen nach § 65 LHO sowie die Berichtspflichten nach § 69 LHO zu beachten sind. Das bedeutet u. a., dass das Land immer wieder das wichtige Landesinteresse an der Beteiligung überprüfen und die Frage beantworten muss, ob sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf eine andere Weise erreichen lässt.

Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die dargestellte Erweiterung bzw. Neuausweisung von strategisch wichtigen großflächigen Industriegebieten erfolgte im Haushaltsjahr 2008 in Höhe von 15 Mio. € beim Kapitel 1320, Titel 831 33 „Kapitalzuführungen an die Grundstücksfonds Sachsen-Anhalt GmbH“.

2 Wertung des Sachverhaltes

Das Land Sachsen-Anhalt hat über einen langen Zeitraum von zwölf Jahren die GSA als Tochtergesellschaft der LEG mit der Begründung in Anspruch genommen und Aufträge erteilt, dass es das erforderliche Know-how in Sachsen-Anhalt nicht gäbe. In dieser Zeit ist Trägerkostenvergütung in Höhe von insgesamt 14.566.418,33 € an die GSA gezahlt worden und es sind Gewinnabführungen in Höhe von 3.312.291 € an die Gesellschaft aus dem anderen Bundesland erfolgt.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum

- eine Gesellschaft – wenn eine solche für den genannten Zweck gegründet werden musste – von einer Landesentwicklungsgesellschaft aus einem anderen Bundesland eingerichtet und nicht vom Land Sachsen-Anhalt direkt gegründet wurde,
- die Tochtergesellschaft der LEG über einen so langen Zeitraum hinweg beansprucht werden musste und nicht bereits nach einer angemessenen Übergangszeit an deren Stelle Sanierungstrehänder aus Sachsen-Anhalt als Vertragspartner einbezogen wurden, sofern diese ihre Leistungen zu vergleichbaren Konditionen angeboten hätten. Dieses wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes für das Land wirtschaftlicher gewesen.
- das bei der LEG angesammelte Know-how nicht unmittelbar bei dieser „eingekauft“ wurde, sofern tatsächlich kein vergleichbares Know-how in Sachsen-Anhalt vorhanden war; hier wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Abschluss eines Dienstleistungs- oder Kooperationsvertrages mit der LEG denkbar gewesen.

Auf die diesbezüglichen Hinweise des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 2002, Teil 1, ist seinerzeit nicht entsprechend reagiert worden.

In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Jahresberichtsbeitrag weist das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit darauf hin, dass es die jetzige Landesregierung war, die seit 2006 mittels entsprechender Verhandlungsergebnisse Kosteneinsparungen erzielt und eine Umstrukturierung der GSA veranlasst habe.

Dem Landesrechnungshof ist es nicht verständlich, dass es über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren nach dem Erwerb der GSA zum 1. Januar 2008 durch eine Gesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt nicht möglich gewesen ist, entweder das Programm TIS oder ein vergleichbares Programm zu erwerben, einzelne Aufgaben durch die GSA selbst zu übernehmen oder die Leistungen auszuschreiben.

Dass diesbezüglich kein unmittelbarer Buchhaltungsübergang auf eine andere Stelle im Land erfolgt sei, habe nach Auskunft des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit im Wesentlichen mit den Lizenzrechten der LEG am TIS, der fehlenden Software-Kompatibilität zu anderen Buchhaltungssystemen und dem Erfordernis der Buchhaltungskontinuität (u. a. steuergesetzliche Nachweis- und Aufbewahrungspflicht von zehn Jahren) zu tun.

3 Fazit

Die Arbeit der GSA stellt eine wichtige Ergänzung der Instrumente der Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Land Sachsen-Anhalt dar. Sie bietet die Möglichkeit, in wirtschafts- und strukturpolitisch bedeutsamen Fällen durch den Erwerb von gewerblichen Grundstücken und sonstigem Anlagevermögen dieses für Neuinvestitionen für die gewerbliche Wirtschaft zu erschließen und zu entwickeln und damit Standorte zu erhalten.

Für die künftige Ausrichtung der GSA kommt die Erschließung neuer großer Industrieflächen als Vorrangstandorte hinzu.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit sollte bei der Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der GSA Folgendes beachten:

- Hinsichtlich der Geschäftsbesorgung für die Rechnungslegung im Treuhandbereich müsste umgehend eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt werden, um die für das Land Sachsen-Anhalt kostengünstigste Variante, z. B. Eigenbesorgung, Besorgung durch die MDSE oder durch sonstige Dritte zu ermitteln und diese schnellstmöglich zu realisieren.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat in seiner Stellungnahme vom 13. August 2010 zu diesem Jahresberichtsbeitrag mitgeteilt, dass der Treuhand-Buchhaltungsvertrag mit der LEG zwischenzeitlich am 4. Mai 2010 mit Wirkung zum 31. Dezember 2010 gekündigt worden sei. Die GSA sei aufgefordert worden, bis dahin definitiv eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eine Ersatzlösung vorzulegen.

- Eine Kalkulation von Stundensätzen der GSA ist als Grundlage für die Abrechnung des Treuhandgeschäftes, aber auch als Basis für Verträge mit anderen Auftraggebern erforderlich, um eine leistungsgerechte Bezahlung durch andere Auftraggeber sicherzustellen.

Diesbezüglich teilt das Ministerium mit, dass es sich bei den anderen Auftraggebern ausschließlich um dem Land Sachsen-Anhalt zugehörige Körperschaften und Gesellschaften handele. Gleichwohl folge das Ministerium der Anregung des Landesrechnungshofes; eine Prüfung dazu sei in Auftrag gegeben worden.

- Die Begleitung der Tätigkeit der GSA und die Erfolgskontrolle durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit als hauptsächlicher Auftraggeber sollten im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung verbessert werden und sind zu dokumentieren.

Im Hinblick auf die gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätze sowie die erreichten Ansiedlungen sieht das Ministerium das grundsätzliche Ziel der GSA als erreicht an. Das Ministerium werde auf eine ausreichend detaillierte Darstellung der strukturpolitischen Erfolge in den Sach- und Erfahrungsberichten der GSA und den Berichten über das Treuhandgeschäft an den Aufsichtsrat hinwirken.

Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Schritte und empfiehlt dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit

- **hinsichtlich der Geschäftsbesorgung im Treuhandbereich auf Vorlage der geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu bestehen,**
- **eine Kalkulation von Stundensätzen als Grundlage für die Abrechnung erbrachter Leistungen der GSA zu verlangen,**
- **die Begleitung der Tätigkeit der GSA fortzusetzen.**

Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft –
Kapitel	0903	– Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe – Rahmenplan
Titel	883 02	– Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den ländlichen Wegebau
Titelgruppe	97	– Kofinanzierung zu EU-Mitteln
Kapitel	0907	– Zuwendungen der EU – Förderphase 1998 - 2006
Titelgruppe	65	– EU-Mittel zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum
Haushaltsvolumen 2000 - 2008		– 95,5 Mio. € (Stand efREporter 29. April 2009)

10 Keine optimale Umsetzung des Förderprogramms „Ländlicher Wegebau“

Das Land hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 Maßnahmen zum ländlichen Wegebau mit insgesamt 95,522 Mio. € gefördert. Es hat die Förderbedingungen und damit das erhebliche Landesinteresse teilweise nicht beachtet. Dabei sind dem Land vermeidbare Mehrausgaben entstanden.

1 Vorbemerkungen

Das Land fördert seit 1991 Maßnahmen des ländlichen Wegebaus im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) unter finanzieller Beteiligung der Europäischen Union (EU). Im Förderzeitraum 2000 - 2006 finanzierte die EU diese Projekte aus Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A).

Das Land beabsichtigte damit die Infrastruktur zu verbessern, um eine Stabilisierung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume als Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und Naturraum zu erreichen. Dazu soll auch die Zukunftssicherung von landwirtschaftlichen Unternehmen, insbesondere durch die Erschließung von Agrarflächen mit entsprechenden Wegen, beitragen.

Neben dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt haben weitere Ministerien des Landes, u. a. das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, bis zum Jahr 2006 u. a. Wegebauvorhaben im ländlichen Bereich auf der Grundlage von mindestens 12 Richtlinien gefördert.

Nach den Vorschriften kamen zumeist die Kommunen als Zuwendungsempfänger in Frage.

Das Land bildete im Jahr 2000 eine interministerielle Arbeitsgruppe, bestehend u. a. aus Vertretern des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt (Federführung) und des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr, zur besseren Koordination des ländlichen Wege- und Radwegebaus.

Die Arbeitsgruppe stimmte sich u. a. hinsichtlich der Parameter beim ländlichen Wegebau oder zu Lückenschlüssen bei Rad- und Verbindungswegen ab.

Ein Ergebnis der Besprechungen war die Inauftraggabe eines ländlichen Wegekonzeptes. Dieses sollte erstmals flächendeckend das bestehende Wegesystem im ländlichen Raum Sachsen-Anhalts erfassen und als Entscheidungs- und Datengrundlage für sämtliche damit befassten Ressorts dienen. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt beauftragte damit im Jahr 2001 einen Dritten.

Für die Erstellung und Umsetzung des Konzeptes verausgabte es **rund 2 Mio. €**

Darüber hinaus hatte das Land die Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten (ÄLFF) für den Zeitraum vom 15. April 2002 bis zum 15. April 2007 ressortübergreifend als antragsannahmende Behörde für Fördermaßnahmen des Wegebaus im ländlichen Bereich bestimmt, um entsprechende Koordinierungen vor Ort vornehmen zu können.

2 Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung des o. a. Förderprogramms geprüft und u. a. Folgendes festgestellt:

Ländliches Wegekonzept

Die Vorgaben des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt zur Erstellung des Wegekonzeptes waren hinsichtlich der Planung und Konzeption unzureichend, so dass die Beauftragten ein für die Praxis kaum verwertbares Ergebnis erarbeiteten.

Beispielsweise sind in dem Konzept nicht alle ländlichen Wege aufgeführt.

Dadurch ist eine Gesamtbetrachtung des Wegenetzes – auch vor Ort – nicht möglich.

Zudem sind die Daten des Konzeptes – aufgrund des zugrunde liegenden Maßstabes – für die übrige Verwaltung (z. B. Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr) nicht nutzbar, da eine Kompatibilität nicht gegeben ist.

Es stellt lediglich eine eingeschränkte Bestandsaufnahme dar und ist für die betroffenen Verwaltungen darüber hinaus nicht verbindlich.

Das hatte zur Folge, dass hauptsächlich das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und die ÄLFF dieses Datenmaterial als Grundlage nutzen. Die übrigen Ressorts haben es eher selten in Anspruch genommen.

Damit ist der eigentliche Zweck, nämlich den Wegebau im ländlichen Bereich in Verbindung mit dem Radwegebau zu koordinieren, nicht erreicht.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat somit Mittel in Höhe von rund 2 Mio. € nicht optimal eingesetzt.

Koordinierungsaufgaben der ÄLFF

Das Land hatte ressortübergreifend die ÄLFF als antragsannahmende Behörde für Fördermaßnahmen des Wegebaus im ländlichen Bereich bestimmt. Die Ressorts haben die Koordinierungsfunktion der Ämter nicht immer beachtet. Dies führte u. a. dazu, dass das Land beispielsweise innerhalb eines Ressorts den zweimaligen Ausbau eines Weges in der Gemarkung Riesigk zuließ (Förderprogramm „Ländlicher Wegebau“ sowie Deichbausanierungsmittel), wodurch dem Land vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rund 13.900 € entstanden sind.

Darüber hinaus hat es die ÄLFF nur befristet, nämlich bis zum 15. April 2007, als koordinierende Behörde eingesetzt.

Das hat zur Folge, dass in den verschiedenen Ressorts die Bewilligungsbehörden gegebenenfalls ohne vorherige Abstimmung mit den übrigen Ressorts, über die Vergabe von Fördermitteln zum ländlichen Wegebau Entscheidungen treffen.

Nichteinhaltung einschlägiger Förderbestimmungen

- Die ÄLFF förderten im Rahmen des ländlichen Wegebaus Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft, obwohl diese eine Sanktionierung für den Eingriff in die Natur darstellen.

Beispielsweise genehmigte ein ALFF der Gemeinde Timmenrode den Ausbau von zwei Wegeabschnitten, nachdem die untere Naturschutzbehörde der Gemeinde auferlegt hatte, als Ersatz- und Ausgleichsmaßnahme für die durch den Wegebau entstehenden Eingriffe in Natur und Landschaft eine ehemalige Mülldeponie zu bepflanzen.

Das Land bezuschusste diese Maßnahme mit öffentlichen Mitteln aus dem o. a. Wegebauprogramm, obwohl nach dem Naturschutzgesetz der Verursacher verpflichtet ist, diese Eingriffe auszugleichen.

Darüber hinaus hat die Gemeinde die Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme nicht ordnungsgemäß überwacht.

Die Kontrolle des Landesrechnungshofes ergab, dass die geförderten Flächen verkrautet und die meisten Pflanzen nicht mehr auffindbar waren.

Die Gemeinde hat denwendungszweck nicht erreicht.

- Die ÄLFF bezuschussten mehrfach – entgegen den einschlägigen Bestimmungen – den Ausbau von Ortsausfahrten, obwohl sich kein Ausbau eines ländlichen Weges daran anschloss.

Beispielsweise erhielt die o. a. Gemeinde für den Ausbau der beiden Wegeabschnitte (hier: Ortsausfahrten) Fördermittel in Höhe von rund 48.000 €. Ein damit zusammenhängender Ausbau der sich anschließenden ländlichen Wege fand nicht statt.

Die Bewilligungsbehörde gewährte der Gemeinde hierfür eine Zuwendung, obwohl die Zuwendungsvoraussetzungen nicht gegeben waren.

- Die ÄLFF verzichteten zumeist auf die Prüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfristen (Verpflichtungszeitraum für den Zuwendungsempfänger, um das geförderte Objekt in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten), wodurch der längerfristige Erfolg der Förderung nicht immer gegeben war.

Beispielsweise hat das Land der Gemeinde Horstdorf den Ausbau eines vom Hochwasser geschädigten Weges mit rund 23.000 € gefördert. Es hat hierbei eine 10-jährige Zweckbindungsfrist im Zuwendungsbescheid festgelegt. Die Gewährleistung der Baufirma gegenüber der Gemeinde begann am 13. November 2003 und endete im November 2008.

Die Gemeinde stellte im November 2008 zwar Mängel in der Beschaffenheit des Weges fest, für deren Beseitigung sie der Baufirma eine Frist bis Dezember 2008 gesetzt hatte. Eine Abnahme zur Mängelbeseitigung konnte die Kommune jedoch nicht vorweisen.

Der geförderte Weg befand sich im April 2009 (Vorortkontrolle des Landesrechnungshofes) in keinem ordnungsgemäßen Zustand. Daher hat die Gemeinde denwendungszweck innerhalb der Zweckbindungsfrist nicht erfüllt.

- Die ÄLFF reichten des Öfteren Mittel aus, obgleich sie – aufgrund unvollständig vorgelegter Antragsunterlagen durch die Zuwendungsempfänger – die Förderwürdigkeit der Vorhaben nicht eindeutig beurteilen konnten.

Beispielsweise förderte das Land der Gemeinde Wörlitz den Ausbau eines Weges in Höhe von rund 16.500 €, obwohl sie nicht Eigentümerin war.

Zudem fand die Erneuerung zu einem ungünstigen Zeitpunkt statt, da absehbar war, dass der Weg später bei Deichbausanierungen in Mitleidenschaft gezogen wird und danach ebenfalls mit Landesmitteln wiederhergestellt werden musste.

Die Gemeinde war ihren Mitteilungsverpflichtungen nicht nachgekommen. Daher hat die Bewilligungsbehörde den Widerruf des Zuwendungsbescheides zu prüfen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, jeweils die Rückforderung von Fördermitteln zu prüfen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land künftig

- **Konzepte mit klaren und eindeutigen Zielvorgaben versieht,**
- **die Abstimmung zwischen den einzelnen Ressorts, die Aufgaben des Wegebbaus erfüllen, intensiviert und gegebenenfalls wieder einer örtlichen Behörde – z. B. den ÄLFF – die Koordinierungsaufgabe überträgt, um die Mittel wirtschaftlich einzusetzen,**
- **auf die Förderung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen des ländlichen Wegebbaus verzichtet und**
- **die Bewilligungsbehörden veranlasst, die bestehenden Vorschriften zu beachten und umzusetzen.**

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 23. August 2010 u. a. darauf hingewiesen, dass

- es das Ziel hatte, „mit dem Konzept die Planungen der Gemeinden zu optimieren, den Ausbau gemeindeübergreifend abzustimmen, die Wege zu vernetzen, parallele Trassen zu vermeiden und eine gezielte Förderung zu erreichen“,
- es „nach Erstellung des Konzeptes zunächst keine Notwendigkeit [sah], alle Wege zu erfassen [, da] erst nach Beantragung einer Förderung ... der Weg zwingend im Wegekonzept enthalten sein“ sollte,
- „nach Auffassung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt ... die Kompatibilität zum Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr gegeben war“,
- „das Konzept ... damit einem breiten Benutzerkreis zur Verfügung“ stand,
- „die Planungskosten von rund 2,0 Mio. € ... nach Ansicht des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt zweckdienlich eingesetzt [wurden], da hiermit gleichzeitig bei den Gemeinden rund 1,9 Mio. € Fördermittel (an gemeindlichen Planungskosten) eingespart werden konnten“,
- „der Erfolg des Ländlichen Wegekonzeptes ... nach Auffassung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt insbesondere darin [besteht], dass Wege, die im Nichts endeten, nicht mehr zu finden sind, parallele Trassen von Radwegen, Wanderwegen, landwirtschaftlichen Wegen und Deichverteidigungswegen stark reduziert worden sind“ und
- „nach Ansicht des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt dann auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als gesetzliche Rechtsfolge und in engem Zusammenhang mit der Hauptmaßnahme förderfähig sein“ sollten.

Das Ministerium hat zugesichert, dass es

- im Einzelfall die Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von der Bewilligungsbehörde überprüfen lässt und Entscheidungen über evtl. Teilrückforderungen treffen,
 - zu den weiteren Einzelfeststellungen im Rahmen der Beantwortung der Prüfungsmittelung detailliert Stellung nehmen,
 - die Hinweise des Landesrechnungshofes im Übrigen zum Anlass nimmt und die Zielerreichung des Konzeptes überprüfen und
 - die Anregungen des Landesrechnungshofes bei der Erstellung von künftigen Konzepten berücksichtigen
- wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelpläne	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Landwirtschaft
	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	0908	– Zuwendungen der EU – 2007 - 2013 durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und für den Fischereisektor durch den Europäischen Fischereifonds (EFF)
	1306,	– Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 - 2013, Sachsen-Anhalt Nord /
	1307	Sachsen-Anhalt Süd
Titelgruppe	0908/70	– Schulen
	1306/67,	– Zuschüsse und Zuweisungen im Zuständig- keitsbereich des Kultusministeriums (Epl. 07)
	1307/67	
Haushaltsvolumen		– 206,0 Mio. €, davon 142,7 Mio. € EFRE sowie 63,3 Mio. € ELER
geprüfte Stellen		– Kultusministerium, Landesverwaltungsamt

11 Mangelhafte Umsetzung des EU-Schulbauprogramms und erhebliche Beeinträchtigung der öffentlichen Finanzkontrolle

Der Landesrechnungshof hat bei der Gestaltung der Schulbaurichtlinie und im Verwaltungsvollzug des Kultusministeriums erhebliche Mängel festgestellt. Das betraf insbesondere:

- die unterschiedliche Auslegung des wesentlichen Förderkriteriums „... *qualitativ besonders herausgehobene pädagogische Konzepte* ...“ aus dem Operationellen Programm EFRE 2007 bis 2013 (OP EFRE) in den beiden Antragsrunden,
- die unzureichende Dokumentation bei der Bewertung der pädagogischen Konzepte der Schulen,

- die intransparente Gewichtung der Zuwendungsvoraussetzungen sowie
- Abweichungen von dem wettbewerblichen Verfahren, das für die Projektauswahl in den Aktionsbögen vorgesehen war.

Das Kultusministerium hat die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes in ungewöhnlicher Weise insbesondere in zeitlicher Hinsicht behindert. Weiterhin wurden dem Landesrechnungshof in Einzelfällen nur einzelne Akten bzw. veraltete Akten vorgelegt.

Der Landesrechnungshof konnte deshalb sein Ziel, aus den bereits abgeschlossenen Vorgängen der 1. Antragsrunde Hinweise und Empfehlungen für das Verfahren in der 2. Antragsrunde zu entwickeln, nicht erreichen.

Vorbemerkungen

Über den EFRE können bis zu 142,7 Mio. € und über den ELER bis zu 63,3 Mio. € jeweils einschließlich der Eigenanteile für die Verbesserung der schulischen Infrastrukturen eingesetzt werden. Die Voraussetzungen für die Ausreichung der EFRE-Mittel sind im OP EFRE 2007 bis 2013 geregelt und über Aktionsbögen der EU-Verwaltungsbehörde konkretisiert worden. Auf dieser Basis hat das Kultusministerium eine Förderrichtlinie²⁹ erlassen und die Förderung durchgeführt. Die Förderung sollte in zwei Antragsrunden erfolgen. Die zuständige Bewilligungsbehörde ist das Landesverwaltungsamt, während die Projektauswahlentscheidungen im Kultusministerium getroffen wurden.

Das Kultusministerium hat am 10. März 2009 seine Förderwürdigkeitszusagen an die entsprechenden Schulträger für die 1. Antragsrunde herausgeschickt.

Der Landesrechnungshof hatte mit seiner Prüfung 2009 beabsichtigt, den zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Teil des Fördervorgangs auf Nachvollziehbarkeit sowie baulich und zuwendungsrechtlich zu prüfen. Das Kultusministerium hat keinen vollumfänglichen und ungehinderten Zugang zu den prüfungsrelevanten Unterlagen gewährt. Lediglich die Prüfung der Bestandsfähigkeit der Schulstandorte war durch den Landesrechnungshof möglich.

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2009 an das Kultusministerium hat der Landesrechnungshof das Prüfungsverfahren abgebrochen.

²⁹ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Schulbaumaßnahmen an den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen des Landes Sachsen-Anhalt (Schulbaurichtlinie)

1 Abweichen eines Förderkriteriums von der Vorgabe im OP EFRE 2007 - 2013

Im OP EFRE 2007 - 2013 ist festgelegt, dass das wesentliche Förderkriterium in jedem Fall „besonders“ herausgehobene pädagogische Konzepte sind.

In den für die 1. Antragsrunde bis zum 10. März 2009 geltenden Aktionsbögen sowie in der Schulbaurichtlinie selbst, verzichteten das Kultusministerium und die EU-Verwaltungsbehörde darauf, die Formulierung „besonders“ aufzunehmen. Erst die mit Wirkung vom 31. Juli 2009 in Kraft getretenen Aktionsbögen für die 2. Antragsrunde erfuhren wieder diese sprachliche Hervorhebung, die dem OP EFRE 2007 - 2013 wörtlich entsprach. Mit diesen letzten Aktionsbögen senkten Kultusministerium und EU-Verwaltungsbehörde die Anforderungen an ein förderwürdiges Projekt jedoch zugleich inhaltlich ab. In beiden Antragsrunden galt, dass die Qualität der pädagogischen Konzepte in einem 100-Punkte-System bewertet werden sollte. Konzepte, die weniger als 75 Punkte erreichten, sollten in beiden Antragsrunden von der Förderung ausgeschlossen sein. In der 1. Antragsrunde differenzierte das Kultusministerium in der über 75 Punkten liegenden Spitzengruppe in drei Stufen weiter nach der Qualität. In der 2. Antragsrunde sollte das nicht mehr der Fall sein.

Ob die EU-Kommission bei ihrer Genehmigung des OP EFRE 2007 - 2013 aufgrund der eingereichten Unterlagen von einem bestimmten System bei der Prüfung der Qualität der pädagogischen Konzepte ausging, konnte der Landesrechnungshof wegen fehlender Prüfungsunterlagen nicht beurteilen.

In seiner Stellungnahme vom 9. September 2010 zur Prüfungsmitteilung wies das Kultusministerium auf die Einschätzung seiner Fachebene hin, wonach die Mindestpunktzahl von 75 Punkten das Erreichen der Qualitätsziele des OP EFRE ohne weitere Differenzierung innerhalb der Spitzengruppe sicherstelle. Diesem Verfahren habe auch der Begleitausschuss mit Beschluss vom 9. September 2009 zugestimmt.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Kultusministerium zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Förderwürdigkeitszusage vom 10. März 2009 an die zum damaligen Zeitpunkt geltenden Aktionsbögen gebunden war. Der Beschluss des Begleitausschusses vom 9. September 2009 hatte keine Rückwirkungen. Der Aktionsbogen ist eine Entscheidung der EU-Verwaltungsbehörde, von dem das Kultusministerium nicht eigenmächtig abweichen darf.

2 Unzureichende Dokumentation für die Bewertung der pädagogischen Konzepte

Behörden sind verpflichtet, den Geschehensablauf wahrheitsgetreu und vollständig in den Akten zu dokumentieren, auch ohne dass eine ausdrückliche gesetzliche Regelung das bestimmt. Bearbeiterwechsel oder veränderte Behördenstrukturen dürfen darauf keinen Einfluss haben. Gerade bei Entscheidungen mit Beurteilungsspielräumen – wie im vorliegenden Fall – ist eine Dokumentation der prägenden Gründe geboten. Das ergibt sich aus der Bindung der Behörden an Recht und Gesetz nach Artikel 20 Abs. 3 GG und für die Ministerien in Sachsen-Anhalt auch ausdrücklich aus § 31 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO LSA).

Für den Teilbereich der Bewertung der pädagogischen Konzepte hat das Kultusministerium keine Akten angelegt. So gibt es nach Darstellung des Kultusministeriums keine Dokumentation darüber, wie die konkret vergebenen Punktzahlen aufgrund der Einschätzung der pädagogischen Konzepte durch die Beurteiler zustande kamen. Das Kultusministerium erklärte im Januar 2010, eine solche Dokumentation von vornherein nicht beabsichtigt zu haben.

Der Landesrechnungshof hält die nicht erfolgte Dokumentation wichtiger Entscheidungsgrundlagen für besonders kritikwürdig.

Der Landesrechnungshof sieht in einem vollständigen Verzicht auf eine Dokumentation der Entscheidungsgründe einerseits einen Verstoß gegen das Dokumentationsgebot. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Vorgänge mit Angaben und Gründen für die getroffenen Entscheidungen zeitnah und so detailliert zu dokumentieren, dass sie auch für einen mit der Sachlage des jeweiligen Verfahrens nicht vertrauten Dritten nachvollziehbar sind. Die tragenden Tatsachenumstände und Überlegungen müssen dabei wahrheitsgemäß und verständlich mitgeteilt werden. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, dass durch das Land Fördermittel der EU in erheblicher Höhe ausgereicht werden. Umso notwendiger ist es zu dokumentieren, dass die Entscheidungen zur Beurteilung der pädagogischen Konzepte ausschließlich auf sachlicher und fachlicher Basis gefallen sind.

Des Weiteren ist die Notwendigkeit der Dokumentation auch unter dem Aspekt der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle und der für jedermann bestehenden Ansprüche nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt zu sehen. Eine völlig fehlende oder stark reduzierte Dokumentation lässt diese Rechte leerlaufen.

In seiner Stellungnahme vom 9. September 2010 zur Prüfungsmitteilung hielt das Kultusministerium das Ausfüllen einer Bewertungsmatrix für eine zur Bewertung pädagogischer Konzepte angemessene Dokumentation. Es erklärte, dass Hinweise zur Bewertung der pädagogischen Konzepte im Einzelnen in den Handakten festgehalten wurden.

Der Landesrechnungshof hält seine Auffassung aufrecht. Der Begleitausschuss hat in seiner Sitzung vom 2. März 2010 dargestellt, dass die Begünstigten einer EU-Förderung alle relevanten Informationen in ihrer Buchführung darzustellen und dokumentiert vorzuhalten haben. Sie werden dabei von den fördermittelbearbeitenden Stellen kontrolliert, die ihrerseits von den EU-Behörden bis zur Kommission selbst und zum Europäischen Rechnungshof kontrolliert werden. Diese Einrichtungen der EU kontrollieren dabei bis zur Ebene der Zuwendungsempfänger.

Die vielfachen Kontrollen bedingen nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass auch die Akten der Bewilligungsbehörden im beschriebenen Sinne nachvollziehbar sein müssen.

Er weist darauf hin, dass Fehler nach Artikel 99 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 hochgerechnet werden können und das Land die Beweislast dafür hat, dass es sich um Fehler im Einzelfall handelt, die beseitigt worden sind.

Der Landesrechnungshof erwartet künftig eine der Sachlage angemessene Dokumentation im Kultusministerium. Das entscheidende Kriterium ist die Nachvollziehbarkeit von Verwaltungsentscheidungen.

3 Fehlende Bekanntmachung der Gewichtungskriterien für die pädagogischen Konzepte

Zuwendungsvoraussetzungen müssen zu Beginn eines Förderverfahrens in bestimmter oder bestimmbarer Form feststehen. Das ist aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit nach Artikel 20 Abs. 3 GG geboten. Nur dann können sich die Bediensteten, die die Entscheidungen zu fällen haben, und die potenziellen Empfänger bei der Bearbeitung bzw. Antragstellung sachgerecht verhalten.

In der Schulbaurichtlinie sind acht Kriterien für die Beurteilung der herausgehobenen Qualität der pädagogischen Konzepte ohne eine Gewichtung enthalten. Eine Gewichtung nahm das Kultusministerium in zwei Leitungsvorlagen vor. Nach der ersten Leitungsvorlage sollten die acht Bewertungskriterien in einem 100-Punkte-

System mit maximal 8 bzw. 20 Punkten bewertet werden. In einer zweiten Leitungsvorlage legte das Kultusministerium fest, dass eine Mindestpunktzahl von 75 als Ausschlusskriterium gelten sollte.

Den Antragstellern machte das Kultusministerium diese Gewichtung nicht bekannt.

Wann die Beurteiler von der Gewichtung Kenntnis erhielten, konnte der Landesrechnungshof den vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen. Nach den vorgelegten Unterlagen entschied der Kultusminister über die erste Leitungsvorlage knapp zwei Monate vor der Bekanntgabe der Förderwürdigkeitszusagen und über die zweite Leitungsvorlage einen Tag davor. Die Beurteiler der pädagogischen Konzepte hätten die Gewichtung der Kriterien kennen müssen, um beim Ausüben ihres Beurteilungsspielraumes korrekte fehlerfreie Entscheidungen treffen zu können. Der Landesrechnungshof bezweifelt, ob dies für die Beurteiler angesichts der späten Entscheidung über das 100-Punkte-System und der Entscheidung über das Ausschlusskriterium 75 Punkte nur einen Tag vor der Bekanntgabe der Förderwürdigkeitszusagen überhaupt möglich war.

Auf das Erfordernis transparenter Gewichtungskriterien hat der Landesrechnungshof das Kultusministerium bereits im Beteiligungsverfahren für die Schulbaurichtlinie sowie im Jahresbericht 2007, Teil 2, Beitrag Nr. 10 hingewiesen. Auch die Landesregierung hat in einer Machbarkeitsstudie³⁰ empfohlen, im Sinne der Transparenz und Wirksamkeit der beabsichtigten demografie-sensiblen Ausrichtung der Landesförderung ex ante eine Gewichtung der Kriterien vorzunehmen.

In seiner Stellungnahme vom 9. September 2010 zur Prüfungsmitteilung gab das Kultusministerium an, dass die Bekanntgabe von Gewichtungen für die Kriterien zur Bewertung der pädagogischen Konzepte inhaltlich nicht gewollt war, um die Kreativität der Schulen bei der Erarbeitung der Konzepte nicht zu hemmen und zudem rechtlich nicht erforderlich sei.

Der Landesrechnungshof hält seine Auffassung aufrecht.

Der Landesrechnungshof hat das Kultusministerium aufgefordert, künftig Schwerpunktsetzungen bzw. Gewichtungen zu Auswahl- und Ausschlusskriterien in Förderrichtlinien in bestimmter oder bestimmbarer Form für die Antragsteller und Verwaltungsangehörigen transparent zu gestalten.

³⁰ Machbarkeitsstudie Demografie – TÜV für die Umsetzung der Programme des EFRE, ESF und ELER 2007 - 2013 in Sachsen-Anhalt, S. 73

4 Wettbewerbliches Verfahren

In den Aktionsbögen war von Beginn an festgelegt, dass die Auswahl der Projekte auf einem wettbewerblichen Verfahren beruhen soll. Dazu waren die Projekte nach ihrer Qualität in dem Punktesystem zu bewerten. Darüber hinaus sollte die Priorisierung der Schulträger einbezogen werden. Grundlage und wesentliches Förderkriterium sollte nach dem OP EFRE in jedem Einzelfall die „besonders herausgehobene Qualität der pädagogischen Konzepte“ sein.

Die mit mehr als 75 Punkten bewerteten pädagogischen Konzepte würdigte das Kultusministerium je nach erreichter Punktzahl erneut. Dabei erkannte es bis zu 3 Punkte zu (75 bis 80 Punkte für das pädagogische Konzept ergaben 1 Punkt, 80 bis 90 Punkte ergaben 2 Punkte sowie 90 bis 100 Punkte ergaben 3 Punkte). Auch für die Priorität der Projekte aus Sicht der Schulträger vergab es bis zu 3 Punkte (Plätze 7 bis 9 bei der kreislichen Priorität ergaben 1 Punkt, Plätze 4 bis 6 ergaben 2 Punkte sowie Plätze 1 bis 3 ergaben 3 Punkte). In dem so entstandenen 6-Punkte-System fiel die Entscheidung über die Förderwürdigkeit der Projekte.

Gegen die Installierung eines Mischsystems im wettbewerblichen Verfahren aus Fördervoraussetzungen (u. a. Sicherung einer hinreichenden Bestandsfähigkeit), Qualitätsmaßstäben für ein attraktives, langfristiges und nachhaltiges Bildungsangebot sowie Sicherung einer regionalen Ausgewogenheit bei den zu fördernden Standorten erhebt der Landesrechnungshof keine grundsätzlichen Bedenken. Kritisch bewertet er jedoch die Abkehr vom Vorrang der herausgehobenen Qualität der pädagogischen Konzepte. Dadurch konnten hochwertige pädagogische Konzepte das Nachsehen in den Auswahlentscheidungen haben.

In der o. a. zweiten Leitungsvorlage gab das Kultusministerium bei Gleichstand nicht dem pädagogisch höher bewerteten Konzept, sondern der höheren Priorität des Schulträgers den Vorrang. Das ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehbar. Im OP EFRE 2007 - 2013 ist geregelt, dass die Qualität der pädagogischen Konzepte das wesentliche Förderkriterium sein sollte. Bei Gleichstand hätte also das wesentliche Kriterium und damit das bessere Konzept und nicht die höhere Priorität des Schulträgers den Ausschlag geben müssen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes kann in den beschriebenen Einzelfällen auch ein Verstoß gegen das Operationelle Programm nicht ausgeschlossen werden.

In seiner Stellungnahme vom 9. September 2010 zur Prüfungsmitteilung räumte das Kultusministerium ein, im Vorgriff auf eine Änderung von den seinerzeit gültigen Aktionsbögen abgewichen zu sein. Die Abweichung habe der Begleitausschuss mit

Beschluss vom 9. September 2009 genehmigt. Zudem wären die Entscheidungen anhand der mit Beschluss des Begleitausschusses aufgestellten Kriterien unverändert ausgefallen.

Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass der Beschluss des Begleitausschusses vom 9. September 2009 bzgl. der Änderungen keine Rückwirkung hatte und das Kultusministerium von den durch die EU-Verwaltungsbehörde in Kraft gesetzten Aktionsbögen nicht eigenmächtig abweichen darf.

5 Erhebliche Beeinträchtigungen der öffentlichen Finanzkontrolle

Nach § 94 Abs. 1 LHO bestimmt der Landesrechnungshof die Art und die Zeit der Prüfung und lässt erforderliche Erhebungen durch Beauftragte vornehmen. Nach § 95 LHO sind ihm die Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für notwendig hält, auf Verlangen und innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen. Dem Landesrechnungshof und seinen Beauftragten sind auch die erbetenen Auskünfte zu erteilen. Es gilt das verfassungsrechtliche Gebot der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle. Der Landesrechnungshof erwartet demzufolge stets, dass zu Beginn der örtlichen Erhebungen sämtliche vom Prüfungsauftrag erfassten Unterlagen und Informationen zugänglich und unverzüglich ohne Behinderungen prüfbar sind.

Das gilt auch dann, wenn der Landesrechnungshof abgeschlossene Teile eines im Übrigen noch laufenden Verfahrens prüft.

Ziel des Landesrechnungshofes war es, aus der Prüfung des zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Teils der 1. Antragsrunde der Verwaltung Empfehlungen für das Verfahren in der 2. Antragsrunde zu geben.

Das Antragsverfahren war in mehrere Schritte gegliedert. Im ersten Schritt überprüfte das Landesverwaltungsamt die Plausibilität der Antragsunterlagen hinsichtlich der Notwendigkeit, Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Investition sowie deren Wirtschaftlichkeit und Finanzierung. Des Weiteren bezog diese Plausibilitätsprüfung die Qualität der vom Schulträger vorgelegten pädagogischen Konzepte ein. In einem zweiten Schritt wählte das Kultusministerium die zu fördernden Projekte nach der Qualität der pädagogischen Konzepte und der Priorisierung durch die Schulträger in einer eigenen Prioritätenliste aus. Diese beiden mit der Erteilung der Förder-

würdigkeitszusagen an 37 Antragsteller am 10. März 2009 abgeschlossenen Verfahrensschritte beabsichtigte der Landesrechnungshof zu prüfen.

Das Kultusministerium hat dem Landesrechnungshof bei den am 12. März 2009 begonnenen örtlichen Erhebungen zu keinem Zeitpunkt den bis zum 10. März 2009 abgeschlossenen vollständigen Vorgang vorgelegt.

Die Unterlagen, die es dem Landesrechnungshof für seine Prüfung zugänglich machte, übergab es zwischen 1,5 und 11 Monaten nach der Anforderung. So legte es die Bewertungsmatrizen für die pädagogischen Konzepte 2,5 Monate und die dazugehörigen Erwartungshorizonte sogar zum Teil erst nach fast 7 Monaten vor. Den sogenannten Orientierungsrahmen für die geplante Aufteilung der Fördermittel auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte übergab es nach 11 Monaten. Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass ihm weitere nicht bekannte Unterlagen vorenthalten wurden, da ein umfassender Zugang zu den Akten verwehrt wurde. Zu zwei im Rahmen der Prüfung bedeutsamen, nachfolgend dargestellten Einzelvorgängen erhielt der Landesrechnungshof nachweisbar nicht alle vom Prüfungsauftrag umfassten Unterlagen.

Zu der Förderung von Schulen freier Träger und einer Landesschule erhielt er zwar eine interne Leitungsvorlage. Einzelne Antragsakten wurden ihm jedoch nicht vorgelegt.

Zu den Förderbedingungen der EU bezüglich des wettbewerblichen Verfahrens und zum Förderkriterium „besonders herausgehobene Qualität der pädagogischen Konzepte“ aus dem OP EFRE 2007 - 2013 hat der Landesrechnungshof auch schriftlich um Unterlagen und Informationen gebeten. Gegen ein Übergabeprotokoll vom 6. Mai 2009 erhielt er sieben zu diesem Zeitpunkt veraltete Aktions- und sieben Prüfpfadbögen sowie ein Genehmigungsschreiben der EU. Die im Juli 2009 neu in Kraft getretenen Aktions- und Prüfpfadbögen übergab das Kultusministerium nicht von sich aus. Im Oktober 2009 verwies es allgemein auf die Veröffentlichung von EU-Grundsatzpapieren und Programmierungsunterlagen zu den Einzelaktionen aus dem EU-Wirtschaftsplan im Landesvademecum im Internet. Weitere Unterlagen gäbe es im Kultusministerium nicht. Der Landesrechnungshof hatte die aktuellen Aktions- und Prüfpfadbögen inzwischen über das Landesvademecum recherchiert, konnte aber zu dem Zeitpunkt bezüglich der Protokolle des Begleitausschusses nicht auf den geschützten Bereich des Landesvademecums zugreifen. Er bekam diese nur über intensive und sehr zeitaufwändige Internetrecherchen. Unterlagen und den Schriftverkehr, der der Erstellung des OP EFRE 2007 - 2013, den Aktions-

und Prüfpfadbögen sowie der Sitzung des Begleitausschusses vorangingen, machte das Kultusministerium ihm nicht zugänglich.

Hinsichtlich der Bewertung der pädagogischen Konzepte wurde dem Landesrechnungshof zum Ende des Prüfungsverfahrens zugestanden, Auskünfte der Beurteiler der pädagogischen Konzepte im Einzelfall auf schriftliche Anfrage beim Kultusministerium einzuholen.

Besonders ungewöhnlich war, dass sich für alle wesentlichen Fragestellungen der zuständige Abteilungsleiter im Kultusministerium vorbehalten hatte, das Erteilen von Auskünften und die Übergabe von Unterlagen zu genehmigen. Damit waren erhebliche Verzögerungen verbunden. Weitere Verzögerungen traten ein, weil der Landesrechnungshof die Übergabe von Unterlagen schriftlich beantragen sollte.

Der Landesrechnungshof hat sein Prüfungsziel aus den beschriebenen Gründen nicht erreichen können.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist das vorgenannte Verfahren nicht akzeptabel. Es ist mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Lückenlosigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle unvereinbar, wenn der Landesrechnungshof Prüfungen nicht zu Ende führen kann, weil er Auskünfte und Unterlagen nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung erlangt. Auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen entscheidet allein der Landesrechnungshof darüber, welche Unterlagen und Auskünfte er für seine Prüfung für erforderlich hält. Das setzt nach Ansicht des Landesrechnungshofes zumindest voraus, dass schriftliche Vorgänge vorhanden sind, aus denen sich der wesentliche Inhalt und Ablauf eines Verfahrens vollständig und zeitlich zuordenbar ergibt. Diese Grundsätze sind besonders bedeutend, wenn Förderprogramme – wie hier mit rund 200 Mio. € – erhebliche Summen umfassen und die Mittel zum größten Teil von der EU zur Verfügung gestellt werden.

In seiner Stellungnahme vom 9. September 2010 zur Prüfungsmitteilung erklärte sich das Kultusministerium zu verschiedenen Einzelaspekten.

- *Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen sei es der Auffassung gewesen, dass noch keine abgeschlossene prüfbare Maßnahme vorgelegen hätte. Diese Bedenken seien nunmehr entfallen.*
- *Der Landesrechnungshof habe einzelne Unterlagen, d. h. die Bewertungshorizonte für Gymnasien und Förderschulen erst mit Schreiben vom 22. Dezember 2009 erbeten.*

- *Unterlagen über die Förderwürdigkeit von Schulen freier Träger hätten erst Anfang November 2009 vorgelegt werden können. Diese Schulen hätten auch über das Konjunkturprogramm II gefördert werden sollen und die Entscheidungen darüber hätten erst im September 2009 erfolgen können.*
- *Sämtliche für EU-rechtliche Fragen relevanten Dokumente seien im Landesvademeccum hinterlegt. Weitere Unterlagen gab es im Kultusministerium nicht. Zudem sicherten regelmäßige Kontrollen der EU-Prüfbehörde die ordnungsgemäße Dokumentation.*
- *Dass Auskünfte vom zuständigen Abteilungsleiter zu erteilen waren, sei aufgrund der komplexen Inhalte und Abläufe des geprüften Verfahrens geboten gewesen. Zudem seien „...ad hoc Einzelbefragungen von gerade verfügbaren Mitarbeitern ...“ einer effizienten Prüfung abträglich gewesen.*

Der Landesrechnungshof kann diese Argumentation aus folgenden Gründen nicht nachvollziehen.

- Die Prüfungshandlungen begannen im Wesentlichen am 12. März 2009, also nach dem Abschluss des zu prüfenden Verfahrensabschnitts am 10. März 2009.
- Der Landesrechnungshof hat sämtliche Erwartungshorizonte bereits im Mai 2009 erbeten, nach dem er von ihrer Existenz erfahren hatte. Auf eine spätere Nachforderung kann sich das Kultusministerium daher nicht beziehen, zumal zu prüfende Vorgänge von Anfang an vollumfänglich vorzulegen sind.
- Die Vorlage von Unterlagen zur Förderung der Schulen freier Träger hat das Kultusministerium im Mai 2009 zugesagt, obwohl Entscheidungen zur Förderung nach dem Konjunkturprogramm II noch ausstanden. Eine Übergabe erfolgte trotz nochmaliger schriftlicher Aufforderung nicht.
- Das Landesvademeccum enthielt zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Dokumente in passwortgeschützten Bereichen, die dem Landesrechnungshof nicht zugänglich waren und die das Kultusministerium auch nicht schriftlich vorlegte. Im Landesvademeccum finden sich nach Kenntnis des Landesrechnungshofes keine Dokumente, die dem Kultusministerium einen „Vorgriff“ auf geplante Änderungen der Aktionsbögen gestatteten.
- Der Landesrechnungshof hat nicht kritisiert, dass das Kultusministerium die Auskunftserteilung auf den zuständigen Abteilungsleiter konzentriert hat. Er hält jedoch seine Kritik daran aufrecht, dass diese Konzentration zur Nichtvorlage von Unterlagen und zu Verzögerungen von bis zu elf Monaten geführt hat. Er hat bei seinen Erhebungen die üblichen dem Kultusministerium bekannten Prüfungstechniken angewandt. „Ad hoc Einzelbefragungen von gerade verfügbaren Mitar-

beitern“ hat es auch in diesem Prüfungsverfahren nicht gegeben. Vielmehr hat das Kultusministerium vielfach Absprachen zur Vorlage von Unterlagen und Erteilung von Auskünften nicht eingehalten. Das führte in zu den beschriebenen zeitlichen Verzögerungen.

Der Landesrechnungshof hat das Kultusministerium aufgefordert, künftig sämtliche vom Prüfungsauftrag umfassten Unterlagen von sich aus vorzulegen und die erbetenen Auskünfte zu erteilen. Es muss dem Landesrechnungshof insbesondere die Möglichkeit geben, mit den Personen zu sprechen, deren Auskünfte er für erforderlich hält.

Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1305	– Hochwasserhilfe
Titelgruppe	71	– Programm zur Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden
geprüftes Haushaltsvolumen		– 20,2 Mio. €

12 Missbräuchliche Nutzung der Zinsfreiheit von ausgezahlten Fördermitteln bei Rückzahlung innerhalb des Zweimonatszeitraumes

Infolge der Hochwasserkatastrophe hatte das Land ab dem Haushaltsjahr 2002 der Landeshauptstadt Magdeburg für ihr Programm „Aufbauhilfe Infrastruktur“ Fördermittel bewilligt und in den Jahren 2002 bis 2007 ausgezahlt. Auf Anforderung der Stadt hat die Bewilligungsbehörde insbesondere zum Jahreswechsel 2005 nach 2006 und 2006 nach 2007 erhebliche Fördermittel ausgezahlt.

Einen großen Teil der Summe hat die geförderte Stadt innerhalb des Zweimonatszeitraumes nicht verwendet und zur Vermeidung von Zinszahlungen in erheblichem Umfang an das Land zurücküberwiesen.

Der Landesrechnungshof hat bei der Landeshauptstadt Magdeburg, im Rahmen einer Schwerpunktprüfung, u. a. den zeitgerechten Einsatz von Fördermitteln untersucht, die das Land als Hochwasserhilfe nach dem „Programm zur Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden“ bereit gestellt hatte.

Zu dem Objekt Rennwiesen GmbH (Rennbahn Magdeburg Herrenkrug) hat der Landesrechnungshof die Auszahlungsanordnungen und Annahmeanordnungen für das gesamte Programm „Aufbauhilfe Infrastruktur Landeshauptstadt Magdeburg“ in Höhe von 20.164.173,02 € geprüft.

Für das gesamte Programm ergeben sich für den Zeitraum ab November 2005 bis Februar 2007 u. a. folgende Zahlungsabläufe:

Zahlungseingang beim Zuwendungsempfänger	Buchung der Rückzahlung
1.556.845,18 € am 30. November 2005	1.478.862,15 € am 14. Februar 2006
4.478.576,24 € am 28. Dezember 2006	3.336.684,87 € am 24. Februar 2007

Die vorgenannte Tabelle macht deutlich, dass zum Jahreswechsel 2005 nach 2006 und 2006 nach 2007 Fördermittel in erheblichem Umfang von der Bewilligungsbehörde ausgezahlt und von der Stadt zu einem großen Teil wieder zurücküberwiesen wurden.

Wie der Landesrechnungshof feststellte, teilte die Stadt dem Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde mit E-Mail vom 27. Januar 2006 zu den Buchungsvorgängen 2005/2006 mit, dass Ende des Jahres 2005 nach gemeinsamer Abstimmung weitestgehend die bewilligten Fördermittel aus den Einzelmaßnahmen abgerufen worden sind.

Die Stadt hat die Fördermittel nicht verausgaben können und deshalb zur Wahrung der Zweimonatsfrist und Vermeidung von Zinsen – wenn auch verspätet – eine Rückbuchung nicht verwendeter Mittel in Höhe von 1.478.862,15 € am 14. Februar 2006 veranlasst.

Auch zu den Buchungsvorgängen der Jahre 2006/2007 hatten sich die Stadt und die Bewilligungsbehörde telefonisch abgestimmt. So teilte die Stadt mit E-Mail vom 8. Februar 2007 mit, dass per 31. Dezember 2006 der Abruf sämtlicher noch verfügbarer Mittel aus dem Aufbauhilfefonds Infrastruktur erfolgte.

Diese Mittel konnten ebenfalls nicht innerhalb der Zweimonatsfrist vollständig mit Rechnungen untersetzt werden mit der Folge, dass die nicht verausgabten Mittel in Höhe von 3.336.684,87 € zurückgebucht wurden.

Nach Darstellung der Stadt sollte die Mittelverwendung zu einem späteren Zeitpunkt im Haushaltsjahr 2007 erfolgen, wobei die Restmittel entsprechend der bewilligten Höhen komplett benötigt würden.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes zur Mittelanforderung durch die Stadt erläuterte die Bewilligungsbehörde unter dem 19. Mai 2009, dass die Mittelabrufe nachweislich mit Maßnahmen untersetzt waren. Dies gehörte zu den Bedingungen als Bestandteil des Zuwendungsbescheides. Nach Darstellung der Bewilligungsbehörde bestand keine Möglichkeit, die Angaben der geförderten Kommune vor der Zahlung zu prüfen. Dies war darüber hinaus auch durch die Richtlinie nicht gefordert. Nach Nr. 6.5 der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Wie-

derherstellung der vom Hochwasser der Elbe und ihrer Zuflüsse geschädigten Infrastruktur konnten die Fördermittel ausgezahlt werden, wenn sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten verbraucht werden.

Der Landesrechnungshof hat am Teilobjekt Rennwiesen GmbH „Tribünengebäude“ untersucht, inwieweit ein Mittelabfluss innerhalb der Zweimonatsfrist im Hinblick auf den Bauablauf von der geförderten Stadt realistisch einschätzbar war.

Die Auswertung der Zahlungsvorgänge ergab u. a., dass die Stadt zum Jahreswechsel 2005/2006

am 30. November 2005 einen Zahlungseingang für das Teilobjekt „Tribünengebäude“ in Höhe von	595.423,27 € ³¹
und unter dem 14. Februar 2006 eine Rückzahlung an das Landesverwaltungsamt in Höhe von	564.981,13 € ³¹

buchte.

Zum Jahreswechsel 2006/2007 buchte sie am 28. Dezember 2006 einen Zahlungseingang in Höhe von	1.009.476,58 € ³¹
und unter dem 24. Februar 2007 eine Rückzahlung an das Landesverwaltungsamt in Höhe von	649.476,58 € ³¹ .

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass für dieses Teilobjekt bis zum 31. Dezember 2004 nach den vorgelegten Unterlagen Zahlungen in Höhe von 411.709,79 € erfolgten.

Anhand der dem Landesrechnungshof vorgelegten Kassenabschlüsse entsprechend der Gemeindekassenverordnung hat die Landeshauptstadt Magdeburg einen Mittelabfluss für das Teilobjekt „Tribünengebäude“ ab Januar 2005 bis Dezember 2006 in Höhe von 313.763,04 € nachgewiesen.

Im Dezember 2006 hat die Stadt für dieses Teilobjekt auf Anforderung Fördermittel in Höhe von insgesamt 1.009.476,58 € tatsächlich erhalten.

Der bis dahin aufgezeigte Mittelabfluss macht nach Auffassung des Landesrechnungshofes demgegenüber deutlich, dass die Mittelabforderung der Stadt unrealistisch war.

³¹ Diese Teilbeträge sind in den o. a. Auszahlungsanordnungen bzw. Annahmeanordnungen des Gesamtprogramms mit enthalten.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass die Stadt in den o. a. fraglichen Zeiträumen wiederholt den Mittelbedarf derart fehlerbehaftet eingeschätzt hat, d. h. tatsächlich nicht benötigte Mittel beim Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde abforderte.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass sich die Bewilligungsbehörde künftig bei Auffälligkeiten den Mittelbedarf im Einzelnen nachweisen lässt.

Er verweist auf die Nr. 7.2 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften, wonach die Zuwendung nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden darf, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird, sofern nicht Teilbeträge zu festgelegten Terminen zugelassen sind. Nach Nr. 1.4 der Allgemeinen Bestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung muss die Anforderung jedes Teilbetrages die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben enthalten. Dabei ist die Verwendung bereits erhaltener Teilbeträge in summarischer Form mitzuteilen. Eine Zuwendung wird alsbald verwendet, wenn sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verbraucht wird.³²

Erfolgt die Mittelverwendung jedoch nicht alsbald nach der Auszahlung, sondern verzögert sich um mehr als zwei Monate, so lässt dies darauf schließen, dass die Landeshauptstadt Magdeburg als Zuwendungsempfängerin die Vorzeitigkeit der Inanspruchnahme aufgrund eigener Planungs- und Durchführungsmängel zu vertreten hat. In diesem Fall können Zinsen nach § 49 a Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz Land Sachsen-Anhalt (VwVfG) verlangt werden.

Für die Erhebung von Zinsen bei Rückzahlung von Fördermitteln innerhalb der Zweimonatsfrist enthält das VwVfG keine explizite Regelung.

Der Landesrechnungshof geht jedoch davon aus, dass zumindest im Falle einer rechtsmissbräuchlich verfrühten Mittelabforderung die Rückzahlung innerhalb der Zweimonatsfrist unter Beachtung des Gesetzestextes des § 49 a Abs. 4 VwVfG zu einer Erhebung von Zinsen führen muss. Nach der Gesetzesbegründung soll durch § 49 a Abs. 4 VwVfG im Bedarfsfall verhindert werden, dass der Begünstigte aus dem Umstand, dass er die Leistung nicht alsbald zweckentsprechend verwendet, auch noch wirtschaftliche Vorteile zieht. Neben der Eröffnung einer gegenüber dem Widerruf des Zuwendungsbescheides milderer Reaktionsmöglichkeit bezweckt die Norm auch die Abschöpfung eines – zumindest potenziellen – Vorteils zugunsten

³² § 1 Abs. 1 VwVfG in Verbindung mit § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und § 49 a Abs. 4 VwVfG

des Zuwendungsgebers. Es widerspräche diesem Normzweck, Zuwendungsempfänger, die Fördermittel missbräuchlich verfrüht abrufen, auch noch durch die Nichterhebung von Zinsen zu begünstigen.

In der Stellungnahme vom 31. Mai 2010 teilte das Landesverwaltungsamt mit, dass die Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen sei. Im Rahmen der Ausübung des Ermessens könne entweder fehlendes Verschulden oder missbräuchliche Inanspruchnahme der Fördermittel zwecks Abschöpfung berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bewilligungsbehörde auch die Erhebung von Zinsen bei Rückzahlung von Fördermitteln innerhalb der Zwei-monatsfrist prüft und den Landesrechnungshof über das Ergebnis unterrichtet.

Sofern die Prüfung seitens der Bewilligungsbehörde ergeben sollte, dass eine Abschöpfung der Zinsen im vorliegenden Fall rechtlich nicht möglich ist, hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, entsprechende rechtliche Grundlagen zu schaffen, damit künftig auch in diesen Fällen Zinsen erhoben werden können.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1305	– Hochwasserhilfe
Titelgruppe	71	– Programm zur Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden
geprüftes Haushaltsvolumen		– 1,9 Mio. €

13 Nicht ordnungsgemäße Führung von Bautagebüchern als unverzichtbarer Bestandteil der Baurechnung

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat bei der Durchführung der vom Land geförderten Baumaßnahme „Tribünengebäude“ ein Bautagebuch lückenhaft geführt mit der Folge, dass wesentliche Leistungen, Lieferungen und Tätigkeiten sowie die jeweiligen Arbeitsbedingungen auf der Baustelle nicht dokumentiert sind. Damit fehlt der Bewilligungsbehörde eine wesentliche Unterlage der Baurechnung zur Prüfung des Verwendungsnachweises.

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat zur Beseitigung von Hochwasserschäden vom Land aus dem Programm zur Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden u. a. für das Rennbahnareal in Magdeburg auf der Grundlage eines ersten Teilbewilligungsbescheides vom 22. April 2003 Fördermittel erhalten. Infolge der Hochwasserkatastrophe hatte die Landeshauptstadt Magdeburg im Zeitraum ab Ende 2002 bis 2007 die originären Hochwasserschäden behoben.

Der Landesrechnungshof hat das in diesem Zusammenhang teilsanierte Tribünengebäude schwerpunktmäßig untersucht.

Den von der Stadt zur Prüfung bereitgestellten Unterlagen lag zunächst kein Bautagebuch bei.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die mit dem Führen eines Bautagebuchs verbundene Dokumentation des Bauablaufs Beweis- und Nachweiszwecken dient. Das Bautagebuch kann u. a. zur Prüfung der Vertragserfüllung und von Ab-

rechnungen herangezogen werden oder den Nachweis von Fehlleistungen ermöglichen. Im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung kann das unterschriebene Bautagebuch als Privaturkunde im Sinne des § 416 ZPO ein wichtiges Beweismittel darstellen.

In außergerichtlichen Auseinandersetzungen kann das Bautagebuch für den öffentlichen Auftraggeber als Grundlage dienen, um Rückzahlungen von Auftragnehmern durch nachträgliche Vereinbarungen auf gutlichem Wege zu erzielen. Langwierige und kostenträchtige Gerichtsverfahren können gegebenenfalls abgewendet werden. Sind freiberufliche Architekten oder Ingenieure mit der Bauüberwachung beauftragt, kann die nicht ordnungsgemäße Führung eines Bautagebuches bei entsprechender vertraglicher Verpflichtung zu einer Honorarkürzung führen.

Das Bautagebuch soll schließlich die vielfältigen Bauvorgänge nicht nur für den Auftraggeber – also im vorliegenden Fall die geförderte Stadt – sondern auch für den Zuwendungsgeber beweisbar festhalten. Es ist auch ein Beweismittel für eventuelle Auseinandersetzungen zwischen der Bewilligungsbehörde und der geförderten Stadt im Hinblick auf die Anerkennung von zuwendungsfähigen Ausgaben.

Im Hinblick auf die Nachweis- und Beweisfunktion kommt der vollständigen und sorgfältigen Führung des Bautagebuches demzufolge eine besondere Bedeutung zu.

Das Bautagebuch sollte daher nach Auffassung des Landesrechnungshofes neben Angaben des Auftraggebers und Bearbeiters die Bezeichnung der Baumaßnahme/der Bauunterhaltungsarbeiten, des Kalendertags, zum Wetter sowie zu minimaler und maximaler Temperatur folgende Angaben für jede Firma vor Ort enthalten:

- Name der Firma mit der Arbeitszeit am Kalendertag,
- Anzahl, Position und Arbeitszeit der Arbeitskräfte (Polier, Facharbeiter, Helfer),
- Einsatz der Arbeitskräfte (Gehalts-/Lohngruppe, gegebenenfalls Sonn-, Feiertags-, Nacht-, Mehrarbeits-, Erschwerniszulage),
- ausgeführte Arbeiten/Arbeitsfortschritt.

Des Weiteren sollten alle Anordnungen und Forderungen des Auftraggebers zur Erbringung geänderter oder zusätzlicher Leistungen sowie erforderlicher bzw. nicht erforderlicher, aber zweckmäßiger Zusatzleistungen sowie alle koordinatorischen und zeitlichen Anordnungen immer schriftlich im Bautagebuch mit Datum und Unterschrift kurz dokumentiert werden. Das gilt auch bezüglich der Änderungen von Vertragsfristen oder Einzelfristen.

Das Bautagebuch ist mit Datum von der Bauleitung und vom Bauherrn zu unterschreiben.

Auf Anforderung durch den Landesrechnungshof wurde ein Bautagebuch lediglich für den Zeitraum vom 14. August 2006 bis 7. Juni 2007 vorgelegt. Tatsächlich hätte die Stadt ein Bautagebuch für den Zeitraum vom 22. April 2003 bis zum Leistungsende am 4. Dezember 2007 führen müssen.

Zu dem vorgelegten Bautagebuch hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass notwendige Angaben wie u. a. zur Witterung und Temperatur, zum eingesetzten Personal und den eingesetzten Geräten sowie zur Bauleistung der Firmen sehr unvollständig waren. Die Tagesberichte waren überwiegend nur vom leitenden Mitarbeiter des hierfür zuständigen kommunalen Gebäudemanagements unterzeichnet. Eine Datumsangabe für den Zeitpunkt der Unterzeichnung fehlte.

Damit ist das Bautagebuch für die Sanierungsmaßnahme „Tribünengebäude“ für Beweis Zwecke unbrauchbar.

Nach Nr. 2.2.9 der Baufachlichen Nebenbestimmungen³³ ist das Bautagebuch u. a. Bestandteil der Baurechnung.

Im Übrigen ergänzen die Baufachlichen Nebenbestimmungen die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung. Sie enthalten Bedingungen und Auflagen im Sinne des § 36 VwVfG.

Mit ihrer Stellungnahme vom 31. Mai 2010 teilte das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde u. a. mit, dass

„... ein fehlendes oder unvollständiges Bautagebuch zwar einen Auflagenverstoß im Sinne des § 1 VwVfG in Verbindung mit § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG darstellen [kann]. Allerdings führt ausschließlich dieser Umstand nicht zwangsläufig zu einem Widerrufsgrund, soweit die Mittelverwendung auch ohne das Bautagebuch zweifellos nachgewiesen werden kann.

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung wird zu entscheiden sein, ob die zum Nachweis vorgelegten Unterlagen alle erforderlichen Nachweise enthalten. Sollten Nachweise fehlen, die üblicherweise im Bautagebuch dokumentiert sind, wird dies gegebenenfalls zu Kürzungen bei den als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben führen. ...“

³³ Anhang zur Anlage zur VV/VV-Gk Nr. 6 zu § 44 LHO

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde in geeigneter Form auf die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Führung des Bautagebuches hinweist und die Einhaltung auch stichprobenartig überwacht.

Er erwartet, dass die Bewilligungsbehörde eine ordnungsgemäße Abrechnung der zuwendungsfähigen Ausgaben im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung sicherstellt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1413	– Landesbetrieb Bau
Titel	731 61	– Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau und begleitende Radwege
Haushaltsvolumen		– 46.305.800 €

14 Ungenügender Substanzerhalt von Landesstraßen

Das Landesstraßennetz mit rund 3.900 km Länge stellt ein Vermögen von erheblichem Wert dar, das es zu erhalten gilt. Eine systematische Straßenerhaltungsplanung gewährleistet dabei den wirtschaftlichen Mitteleinsatz.

Die Straßenbauverwaltung hat

- **Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der vom Landesbetrieb Bau (LBB) durchgeführten Zustandserfassung nur unzureichend umgesetzt und**
- **der sich abzeichnenden Verschlechterung des Fahrbahnzustandes nicht bedarfsgerecht entgegengewirkt.**

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass dem Land jährlich kumulierend höhere Ausgaben infolge mangelhafter Straßenunterhaltung entstehen werden, die bei der Umsetzung einer systematischen Straßenerhaltungsplanung vermeidbar wären.

Die Verwaltung hat damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung im Jahr 2009 in allen Niederlassungen des LBB die Gewährleistung der Straßenerhaltung untersucht.

Maßnahmen der Straßenerhaltung sind die betriebliche Unterhaltung (Bankett schneiden, Straßenabläufe reinigen usw.) und die bauliche Erhaltung. Zur baulichen

Erhaltung gehören die bauliche Unterhaltung (z. B. Vergießen von Rissen, Abfräsen von Verformungen), die Instandsetzung (z. B. Dünnschichtbeläge, Oberflächenbehandlungen, Einbau Deckschicht) und die Erneuerung (Einbau Deckschicht, gegebenenfalls Binder und/oder Tragschicht, Neupflasterung mit Tragschichteinbau).

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof Nachfolgendes festgestellt:

1 Zustand des Landesstraßennetzes

Die Straßenbauverwaltung des Landes hat in den Jahren 2005, 2006 und 2007 durch ein externes Ingenieurbüro eine Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) gemäß „Zusätzliche technische Vertragsbedingungen und Richtlinien zur Zustandserfassung und -bewertung von Straßen, Ausgabe 2006“ (ZTV-ZEB 06) auf Landesstraßen durchführen lassen. Dabei wurden insgesamt 3.885 km von rund 3.900 km (Stand: April 2008) Landesstraßen erstmals erfasst und bewertet. Durch diese einheitlichen Bewertungskriterien ist eine allgemeine Vergleichbarkeit der ZEB-Kampagnen auf Bundesfernstraßen und Landesstraßen möglich.

Die bei der Zustandserfassung ermittelten Zustandsgrößen, die die Ausprägung oder Häufigkeit der Schäden bzw. Mängel beschreiben, werden in Zustandswerte zur Schaffung einer Vergleichbarkeit innerhalb des Straßennetzes umgewandelt.

Die Zustandswerte im Ergebnis der o. g. Kampagne sind wie folgt angegeben:

	Zustandswert (Gesamtwert)					
	1,00 - 1,49	1,50 - 3,49	Summe 1,00 - 3,49	3,50 (Warnwert) - 4,50	4,50 (Schwellenwert) - 5,00	Summe 3,50 - 5,00
Anteil vom Gesamtnetz in v. H.	25,8	15,1	40,9	18,5	40,6	59,1
Länge vom Gesamtnetz (3.885 km)	1.002,3 km	586,6 km	1.588,9 km	718,7 km	1.577,3 km	2.296,0 km

Nach der Datenauswertung ergeben rund 59 v. H. bzw. rund 2.296 km des Gesamtnetzes der Landesstraßen unbefriedigende Gesamtwerte, weil sie über dem Warnwert von 3,5 liegen.

Davon befinden sich rund 1.577 km Landesstraßen bereits über dem Schwellenwert von 4,5.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist für eine wirtschaftliche Beseitigung festgestellter Fahrbahnschäden u. a. die frühzeitige Einleitung von Erhaltungsmaßnahmen unerlässlich, weil sich im Anfangsstadium erkannte Schäden in der Regel mit geringem Kostenaufwand beseitigen lassen.

Im Übrigen weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass der Baulastträger für die bautechnische Sicherheit verantwortlich ist und für Schäden, die aus vernachlässigtem Unterhalt entstehen, voll haftet.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Straßenbauverwaltung geeignete Maßnahmen einleitet, um die nachhaltige und systematische Erhaltung des Anlagevermögens Straße zu gewährleisten und eine zeitnahe Verbesserung des Gesamtwertes ab dem Warnwert von 3,5 zu bewirken.

In seiner Stellungnahme vom 16. April 2010 führt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zunächst an, dass die zuständige Stelle im LBB unterbesetzt sei.

Das Ministerium erklärt, dass Unterhaltung bzw. Instandsetzung der Landesstraßen im Rahmen der Erhaltung nach 1990 in vielen Fällen nicht mehr in Frage kam. In den vergangenen Jahren standen deshalb größere Um- und Ausbaumaßnahmen im Mittelpunkt des Handelns der Straßenbauverwaltung. Daher muss auch künftig die grundhafte Erneuerung und der Um- und Ausbau Gegenstand des Landesstraßenbauprogramms sein.

2 Entwicklung

Eine Entwicklung anhand der Gesamtwerte des Landesstraßennetzes kann bisher nicht abgebildet werden, weil die Straßenbauverwaltung eine zweite ZEB-Kampagne noch nicht durchgeführt hat und somit eine Vergleichbarkeit nach gleichen Kriterien nicht gegeben ist.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hatte jedoch bereits im Landesverkehrswegeplan (LVWP) vom Januar 2004 u. a. den Zustand der Fahrbahndeckschichten von 1.565 km Landesstraßen als sehr kritisch (3,5 und schlechter) eingeschätzt, da diese durch den spurbildenden Verkehr bei ohnehin unzureichendem Schichtenaufbau und Überalterung erhöhten Beanspruchungen unterliegen und zunehmend Spurrinnen, Rissbildungen, Unebenheiten sowie weitere Substanzverluste aufweisen. Dem LVWP ist weiter zu entnehmen, dass die Bauverwaltung in

den Jahren 1991 bis 2002 gemäß LVWP von 2004 eine Streckenlänge von 1.451 km, d. h. durchschnittlich jährlich rund 121 km, instand gesetzt bzw. um- und ausgebaut hat. Allerdings wurden die Baumaßnahmen auf 15 v. H. der freien Strecken und auf 30 v. H. der Ortsdurchfahrten lediglich mit kostensparenden Oberflächenbehandlungen und Dünnschichtbelägen durchgeführt, d. h., dass bei diesen Strecken keine richtliniengerechte und dauerhafte Instandsetzung bzw. Erneuerung erfolgt ist.

Nach Berechnung des Landesrechnungshofes würde die Straßenbauverwaltung unter Zugrundelegung der in den Jahren 1991 bis 2002 bislang durchschnittlich jährlich instand gesetzten 121 Kilometer bei etwa gleich bleibenden Aufwendungen wie in den Jahren 1991 bis 2002 allein rund 20 Jahre für die Abarbeitung der Baumaßnahmen mit der vorgenannten Netzlänge von 2.296 km, die über dem Warnwert von 3,5 liegen, benötigen. Dabei sind zu erwartende Verschlechterungen der derzeitigen Gesamtwerte im Bereich von 1,0 bis 3,49 sowie Dringlichkeiten zur kurzfristigen Herstellung der Verkehrssicherheit noch nicht berücksichtigt.

Nach Kenntnis des Landesrechnungshofes gab es im Zeitraum 2003 bis heute keine wesentliche Änderung des Straßenzustandes.

Die Straßenbauverwaltung hat bisher nicht im erforderlichen Umfang Maßnahmen eingeleitet, um einer weiteren Verschlechterung entgegenzuwirken.

3 Umsetzung der Ergebnisse der Zustandserfassung

In Auswertung der Ergebnisse der ZEB-Bewertungen durch den LBB gibt es nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes unterschiedliche Auffassungen in den Niederlassungen, wann die Erhaltung einer Straße noch wirtschaftlich und sinnvoll ist.

Die Voraussetzungen für eine einheitliche Erhaltungsstrategie sind damit in den Niederlassungen des LBB nicht gegeben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann die Nutzungsdauer einer Straßenbefestigung nur dann erreicht werden, wenn Erhaltungsmaßnahmen zeitgerecht in erforderlichem Umfang durchgeführt werden.

Der Substanzverlust beschleunigt sich, wenn die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen durch einfachere und billigere Maßnahmen ersetzt werden.

Über einen längeren Zeitraum betrachtet, führt dies zum Abgleiten der Zustandswerte in einen Zustand, bei dem nur noch eine grundlegende Erneuerung möglich ist.

Darüber hinaus ergibt sich ein weiterer wirtschaftlicher Vorteil bei der Durchführung einer Instandsetzung im Vergleich zur baulichen Unterhaltung. Bei der baulichen Unterhaltung werden die Oberflächenschäden lediglich geflickt. Die Substanz der Straße verschlechtert sich aber weiterhin durch eindringendes Wasser und durch die Verkehrsbelastung, bis eine Erneuerung der gesamten Straßenbefestigung erforderlich wird. Bei der Instandsetzung werden Maßnahmen wie Ersatz der Deck- und/oder Binderschicht oder der grundlegende Ausbau durchgeführt. Dadurch wird der Straßenkörper besser geschützt und seine Nutzungsdauer verlängert. Nach einschlägigen Erfahrungen ergibt sich dadurch ein wirtschaftlicher Vorteil von 20 v. H. bis 25 v. H.³⁴.

Neben den wirtschaftlichen Vorteilen für den Baulastträger ergeben sich durch fortlaufende Instandsetzungsmaßnahmen auch Verbesserungen für die Straßennutzer hinsichtlich Fahrkomfort und Sicherheit.

Nach § 7 LHO soll die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die bestmögliche Nutzung der Ressourcen bewirken. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass dazu entsprechende Finanzmittel über eine vertretbare Zeitachse bereit gestellt werden müssen.

Eine systematische Planung aller Straßenerhaltungsmaßnahmen auf Grundlage aktueller vollständiger Zustandsdaten ist Grundvoraussetzung für eine wirtschaftliche Erhaltung des Landesstraßenvermögens. Zeitlicher Verzug bei der Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen führt zu kostenintensiven Schadensausweitungen und zur Ausbildung von Folgeschäden.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Straßenbauverwaltung eine einheitliche Erhaltungsstrategie erstellt.

Er empfiehlt der Straßenbauverwaltung, das vorhandene Straßennetz in einen dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis geeigneten Zustand zu versetzen, um weitere Schadensausweitungen zu verhindern.

In seiner Stellungnahme vom 16. April 2010 führt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr an, dass seit den Haushaltsjahren 2005 - 2009 die Voraussetzungen für eine objektive Betrachtung der Straßenerhaltung existieren.

³⁴ Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen – E EMI – Ausgabe 2003

Die Prioritäten von Erhaltungsmaßnahmen hat die Straßenbauverwaltung auf der Ebene der Fachbereichsleiter 2 und 4 diskutiert und Kriterien nach Reihenfolge festgelegt. Die Straßenbauverwaltung beabsichtigt, erstmals im Haushaltsjahr 2011 eine Prioritätenliste für Erhaltungsmaßnahmen an Landesstraßen aufzustellen. Für die Vorgehensweise will die Straßenbauverwaltung im Kalenderjahr 2011 eine Dienstanweisung erstellen.

4 Finanzbedarf zum Erhaltungsaufwand

Aus den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen ist nicht eindeutig zu erkennen, in welcher Höhe das Land Haushaltsmittel für die Erhaltung von Landesstraßen veranschlagt hat.

In der Titelgruppe 61 – Baumaßnahmen an Landesstraßen – des Kapitels 1412 – Straßenbau – des Einzelplanes 14 sind für das Haushaltsjahr 2010 insgesamt 35,9 Mio. € und für das Haushaltsjahr 2011 insgesamt 34,4 Mio. € veranschlagt. Auf den Titel 731 61 Instandsetzung, Erneuerung, Um- und Ausbau (ohne Brückenbauwerke und Radwege) entfallen davon 15,3 Mio. € für 2010 und 15,6 Mio. € für 2011. Nach den nicht verbindlichen Erläuterungen im Haushaltsplan sind für die zur Erhaltung gehörenden Maßnahmen Erneuerung und Instandsetzung 7,4 Mio. € für 2010 und 7,7 Mio. € für 2011 veranschlagt, was einer Absenkung im Vergleich zu 2008/2009 von jeweils rund 1,8 Mio. € entspricht. Außerdem ist in diesen Summen auch ein Anteil für Um- und Ausbaumaßnahmen, der vom Landesrechnungshof nicht zu quantifizieren ist, enthalten.

Der Landesrechnungshof hat von der Hauptniederlassung des LBB den Restbuchwert des Anlagevermögens bei den Landesstraßen (Stand: 1. Januar 2006) unter Berücksichtigung aller Straßenbreiten und relevanten ZEB-Daten grob ermitteln lassen. Dieser belief sich auf rund 1,27 Mrd. €.

Nach einschlägigen Erfahrungswerten ist der jährliche Finanzbedarf für die Straßenerhaltung in Abhängigkeit vom Wiederbeschaffungszeitwert des gesamten Straßennetzes mit 1,5 v. H. anzusetzen. Daraus errechnet sich ein Finanzbedarf in Höhe von mindestens 19 Mio. €. Der heutige Zustand würde aber lediglich erhalten bleiben.

Auch unter der Bedingung des vollständigen Einsatzes der im Haushalt veranschlagten Mittel in Höhe von 7,4 Mio. € in 2010 und 7,7 Mio. € in 2011 nur für die Erneuerung und Instandsetzung ergibt sich für den Landesrechnungshof ein jährli-

cher zusätzlicher Finanzbedarf in bedeutender Höhe, um das Straßennetz in einem dem Gemeingebrauch entsprechenden Zustand zu erhalten.

Um den erheblichen Mittelbedarf für Unterhaltung und Instandsetzung abzusichern, sind – sofern keine zusätzlichen Mittel bereit gestellt werden – nach Auffassung des Landesrechnungshofes die derzeit in der Planung befindlichen Neubaumaßnahmen kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls auf künftig geplante Neubaumaßnahmen im Straßenbau sowie gegebenenfalls im Hochbau zu verzichten. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr sollte im Ergebnis der kritischen Prüfung eine Anpassung an den erforderlichen Bedarf für Infrastrukturmaßnahmen, auch unter Beachtung der demographischen Entwicklung, vornehmen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine angemessene Mittelausstattung auf eine längere Zeitachse berechnet für den erheblichen Unterhaltungs- und Instandsetzungsbedarf einzuplanen.

In seiner Stellungnahme vom 16. April 2010 führt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zunächst an, dass die im Doppelhaushalt 2010/2011 veranschlagten Haushaltsmittel für Landesstraßen zu Erhaltung sowie Um- und Ausbau deutlich unter denen der Haushaltsjahre 2008 und 2009 liegen.

Zudem sind die zugewiesenen EFRE-Mittel bereits vollständig verausgabt. Weiterhin hat die Straßenbauverwaltung im laufenden Haushalt erhöhte Aufwendungen für die Beseitigung von Winterschäden abzudecken.

Darüber hinaus stellt das Ministerium fest, dass nach Auswertung der Zustandsentwicklung und des Investitionsumfanges zweier Messkampagnen im Bereich des Bundesstraßennetzes (2004/2008) der zustandsbezogene jährliche Anlagenwertverlust 2,55 € je m² beträgt.

Danach beläuft sich der jährliche Anlagenwertverlust des Landesstraßennetzes auf rund 50 Mio. €.

Ziel der Straßenbauverwaltung ist es, ab dem Haushaltsjahr 2012 auskömmliche Haushaltsmittel in den Einzelplan 14 einzustellen.

5 Fazit

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass

- eine regelmäßige Zustandserfassung und Bewertung des Landesstraßennetzes erforderlich ist, um die Daten entsprechend zu vergleichen und eine einheitliche Erhaltungsstrategie aufzustellen,
- Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen aus wirtschaftlichen Gründen notwendig sind, um einen weiteren Substanzverlust an den Landesstraßen zu verhindern und
- das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr dafür Sorge tragen soll, die notwendigen Haushaltsmittel für Erhaltungsmaßnahmen zur Umsetzung einer effizienten Erhaltungsstrategie, insbesondere auch unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten und über eine planbare Zeitachse, bereitzustellen.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	– diverse
Titel	– Betreiber- und Errichtercontractings der Landesverwaltung und von Kommunen mit Dritten

15 Unwirtschaftliche und unflexible Contractingmaßnahmen

Der wirtschaftliche Erfolg einer Contractingmaßnahme hängt nicht unwesentlich vom baulichen Zustand eines Gebäudes ab.

Der ehemalige Landkreis Anhalt-Zerbst hatte einem Bieter mit einem nicht-auskömmlichen Angebot den Zuschlag erteilt. Er hätte erkennen können, dass die Investitionssumme für den Zweck des Contractings, durch Energieeinsparung die Refinanzierung im vereinbarten Zeitraum zu sichern, nicht ausreichend war.

Der Landkreis löste den Contractingvertrag mit dieser Firma, ohne die Funktionsfähigkeit der vorhandenen technischen Einrichtungen und die Nutzbarkeit der Wärmemengenzähler zu sichern. Dadurch sind ihm und seinen Nachfolgern (Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Landkreis Wittenberg, Landkreis Jerichower Land und Stadt Dessau-Roßlau) ein finanzieller Schaden durch Aufwendungen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der technischen Einrichtungen entstanden.

Des Weiteren hat der Landkreis Anhalt-Zerbst eine Contractingvereinbarung über den Bau und Betrieb von Wärmeerzeugungsanlagen für zwei Schulen abgeschlossen, die für den Landkreis und seinen Nachfolger zu einem finanziellen Schaden führten.

Contractingmaßnahmen sind Maßnahmen zur Ertüchtigung insbesondere energietechnischer Anlagen. Der Contractinggeber (Investor und Betreiber) übernimmt dabei die Beratung, Planung und Finanzierung der Erneuerung sowie den Betrieb der Anlage. Einsparungen beim Betrieb werden zur Refinanzierung der erforderlichen Investitionen genutzt. Contractingnehmer und Contractinggeber vereinbaren eine Contractingrate, mit der über einen bestimmten Zeitraum die Betriebskosten und die Refinanzierungskosten einschließlich Zinsen beglichen werden.

Im Einzelnen stellte der Landesrechnungshof Folgendes fest:

1 Contracting und baulicher Zustand der Gebäude

Die Gebäudesubstanz und die bauphysikalischen Eigenschaften vieler Gebäude führen zu erhöhten Wärmeverlusten, die erhöhte Anschluss- und Verbrauchskosten für den Nutzer zur Folge haben.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Querschnittsprüfung zu Contractingmaßnahmen im Jahr 2008 fest, dass einige der zu beheizenden Gebäude, die über Contractingmaßnahmen Wärmelieferungen beziehen, nicht die Anforderungen an eine effiziente Wärmenutzung erfüllen. Insbesondere die Dichtheit der Gebäude ist nicht gewährleistet. Zum Beispiel führen verschlissene Fenster (zum Teil noch mit Einfachverglasung) und Türen sowie die Gebäudesubstanz und damit die bauphysikalischen Eigenschaften vieler Gebäude zu erhöhten Wärmeverlusten. Neben den erhöhten Verbrauchskosten in Folge von Wärmeverlusten haben dadurch notwendige höhere Anschlussparameter auch höhere Grundkosten für den Nutzer zur Folge. Die baulichen Mängel haben ebenfalls zur Folge, dass eine Installation von Gebäudeleittechnik u. U. nicht den erwarteten wirtschaftlichen Erfolg haben kann.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen zu prüfen, welche baulichen Maßnahmen künftig vor der Durchführung einer Contractingmaßnahme ausgeführt werden müssen, um den wirtschaftlichen Erfolg zu gewährleisten. Auch Kommunen, die Contractingmaßnahmen durchführen wollen, sollten vorab die bauliche Eignung der dazu vorgesehenen Gebäude prüfen.

2 Zinssätze im Rahmen von Contractingverträgen

Die Wirtschaftlichkeit eines Contractings hängt erheblich von den Zinsen ab, die der Contractor aufbringen muss. Sind die Zinskonditionen für den Contractor ungünstiger als die der öffentlichen Verwaltung, ist ein Contracting in der Regel schon aus diesem Grund für die öffentliche Verwaltung unwirtschaftlich.

Das Land hat drei Contractingmaßnahmen durchgeführt, bei denen der Contractinggeber zur Refinanzierung Zinssätze in Höhe von 6 v. H., 7 v. H. und 8 v. H. veranschlagt hatte. Der Refinanzierungssatz für aufgenommene Kredite für das Land lag im gleichen Zeitraum – zwischen 1997 und 2004 – bei 2,3 bis 5,5 v. H. Das Land hätte aus Sicht des Landesrechnungshofes die drei Baumaßnahmen selbst finanzieren und realisieren können. Den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu den Maßnahmen war nicht zu entnehmen, dass die Bauverwaltung günstigere Zinskonditionen für das Land im Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigte. Den vorgelegten Unterlagen war keine Begründung zur Festlegung der Zinshöhe in den Contractingverträgen zu entnehmen.

Contractingmaßnahmen sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes künftig nur durchgeführt werden, wenn insgesamt eine eindeutig bessere Wirtschaftlichkeit als bei einer eigenen Baumaßnahme des Landes nachgewiesen ist.

3 Energieeinsparcontractings für 27 Schulen und Verwaltungsgebäude des ehemaligen Landkreises Anhalt-Zerbst

3.1 Zuschlag an einen Bieter mit einem nichtauskömmlichen Angebot

Die Verwaltung des ehemaligen Landkreises Anhalt-Zerbst hatte im November 2001 nach europaweiter Ausschreibung die Firma A mit der Wärmelieferung in Form eines Energieeinsparcontractings für 27 Schulen und Verwaltungsgebäude im Landkreis beauftragt.

Im Ergebnis des Öffentlichen Teilnahmewettbewerbs im Rahmen der o. g. europaweiten Ausschreibung lagen 17 Interessenbekundungen vor. Fünf Interessenten hatte der Landkreis zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Davon legten drei Bieter dem Landkreis ein Angebot vor. Das Angebot der Firma A war aufgrund einer Investitionssumme in Höhe von rund 100.000 € und der sich daraus ergebenden geringen Refinanzierungssumme das scheinbar wirtschaftlichste Angebot.

Die beiden Mitbieter hatten erheblich höhere Investitionskosten veranschlagt.

Ein anerkannter Sachverständiger für Sanitär, Heizung und Klima bezifferte im November 2002 den erforderlichen Investitionsaufwand auf 385.112 €

Bereits im Jahr 2002 reichte die Contracting-Pauschale nicht mehr aus, die Refinanzierung der Investition über den vertraglich festgelegten Zeitraum von 10 Jahren zu gewährleisten. Im September 2004 forderte die Firma A daher eine Anpassung

der Contractingpauschale über die im Contracting-Rahmenvertrag vereinbarte Anpassung des Arbeits- und Leistungspreises (Preisgleitklauseln) hinaus. Der Landkreis Anhalt-Zerbst lehnte diese Forderung ab.

Der Landkreis hatte einem Bieter mit einem nichtauskömmlichen Angebot den Zuschlag erteilt. Er hätte erkennen müssen, dass die Investitionssumme für den Zweck des Contractings, durch Energieeinsparung die Refinanzierung im vereinbarten Zeitraum zu sichern, nicht ausreichend war. Er hatte es versäumt, die Bieterangaben zum geplanten Contracting dahingehend zu prüfen, ob damit auch die erwarteten Einsparungen erzielt werden können.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nach § 2 VOB/A Bauleistungen an fachkundige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu vergeben sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Zuschlag nicht auf das Angebot mit dem niedrigsten Preis zu erteilen, sondern auf das Angebot, das unter Berücksichtigung der vorgegebenen Wertungskriterien als das wirtschaftlichste erscheint. Nur wenn die angebotenen Leistungen nach Art und Umfang gleich und deren Preise angemessen sind, ist der Zuschlag auf das Angebot mit dem niedrigsten Preis zu erteilen.

Die Verwaltung hat auch bei Contractingmaßnahmen die Angemessenheit der Angebote gemäß § 25 Nr. 3 Abs. 1 und 3 VOB/A bzw. VOL zu prüfen.

Der Landesrechnungshof hat das Landesverwaltungsamt aufgefordert, im Rahmen der Möglichkeiten der Kommunalaufsichtsbehörde dafür Sorge zu tragen, dass die kommunalen Verwaltungen durch Auswertung des o. g. Sachverhaltes künftig bei Ausschreibungen – auch von Contractings – die Vergabebestimmungen konsequent einhalten.

Hinsichtlich der Zuschlagserteilung an einen Bieter mit einem nichtauskömmlichen Angebot verweist das Landesverwaltungsamt in seiner Stellungnahme vom 19. August 2010 auf den Bericht des Landkreises Anhalt-Bitterfeld. Darin führt der Landkreis aus, dass zum Zeitpunkt der Auswertung der Angebote und des geführten Bietergespräches der Landkreis von einem auskömmlichen Angebot ausgegangen ist. Nach der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch einen anerkannten Sachverständigen für Sanitär-Heizung-Klima vom 30. Oktober 2001, der ein Ver-

gleich der drei Angebote und ein Eigenregie-Modell zugrunde liegt, entschied sich der Landkreis für das wirtschaftlichste Angebot.

3.2 Vorzeitige Auflösung des Contractingvertrages

Unterschiedliche Auffassungen, welche Leistungen die vereinbarte Contractingpauschale umfassten, führten zu einem Rechtsstreit zwischen dem Landkreis Anhalt-Zerbst und der Firma A. Die Firma A hatte seit dem Jahr 2003 bis zum Jahr 2006 Nachforderungen über rund 290.000 € erhoben. Das Landgericht Dessau hatte am 3. November 2006 zugunsten des Landkreises Anhalt-Zerbst eine Klage der Firma A als unbegründet abgewiesen. Dagegen legte die Firma A beim OLG Naumburg Berufung ein. Dieser Rechtsstreit und die bevorstehende Auflösung des Landkreises Anhalt-Zerbst führten zu einer außergerichtlichen Auflösung des Vertragsverhältnisses. In einem außergerichtlichen Vergleich am 30. Mai 2007, der das beim OLG anhängige Verfahren beendete, vereinbarten der Landkreis Anhalt-Zerbst und die Firma A mit Wirkung vom 31. Mai 2007 das Vertragsverhältnis aufzuheben. Im Ergebnis des außergerichtlichen Vergleichs zahlte der Landkreis der Firma A einen Betrag in Höhe von 100.000 €. Den vorgelegten Unterlagen war hierzu keine Erläuterung zu entnehmen.

Da das Landgericht Dessau zugunsten des Landkreises Anhalt-Zerbst entschieden hatte, bestand aus Sicht des Landesrechnungshofes keine zwingende Veranlassung, die Firma A aus ihren vertraglichen Verpflichtungen zu entlassen. Der Landkreis hätte durchaus auf der Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen durch die Firma A bestehen können. Dem Landkreis Anhalt-Zerbst sowie den Landkreisen Anhalt-Bitterfeld, Wittenberg sowie Jerichower Land und der Stadt Dessau-Roßlau sind durch die Auflösung des Contractingvertrages zusätzliche Kosten entstanden, die vermeidbar gewesen wären.

Der Landesrechnungshof kann zwar die Motivation der Verwaltung zur Vertragsauflösung nachvollziehen. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, dass der Landkreis Anhalt-Zerbst zusätzlich noch 100.000 € an die Firma A zahlte.

Die Auflösung des Vertrages erfolgte nach Auffassung des Landesrechnungshofes wegen der Nichtauskömmlichkeit der Preise im überwiegenden Interesse der Firma A. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar und in hohem Maße ungewöhnlich und kritikwürdig, dass der Landkreis Anhalt-Zerbst dann auch noch einen „Ablösebetrag“ bezahlt hat.

Der Landesrechnungshof hat das Landesverwaltungsamt gebeten, im Rahmen seiner Rechtsaufsicht die Stadt Dessau-Roßlau in Abstimmung mit einem

Rechtsnachfolger des Landkreises Anhalt-Zerbst – dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld – aufzufordern zu prüfen, ob die Auflösung des Contractingvertrages mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar war und gegebenenfalls die Regressfrage zu prüfen.

Das Landesverwaltungsamt ist aufgefordert, dem Landesrechnungshof das Ergebnis dieser Prüfung und gegebenenfalls Konsequenzen daraus mitzuteilen.

3.3 *Aufwendungen des Landkreises bzw. seiner Nachfolger zur Wiederherstellung der vollen Funktionstüchtigkeit der Anlagen*

Das Unternehmen hatte nach der vorzeitigen Beendigung des Contractings die Gebäudeleittechnik außer Betrieb genommen.

Dem Protokoll zum o. g. Vergleich zur Auflösung des Contractingvertrages ist zu entnehmen, dass das Eigentum an den Anlagen und Einrichtungen in dem Zustand, in dem sie sich befinden, mit Wirkung vom 31. Mai 2007 auf den Landkreis Anhalt-Zerbst übergeht. Nach Übernahme der Anlagen stellten jedoch die Verwaltungen des Landkreises Anhalt-Zerbst bzw. die Nachfolgeverwaltungen (Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Landkreis Wittenberg, Landkreis Jerichower Land und die Stadt Dessau-Roßlau) fest, dass die Anlagen nicht mehr funktionierten. Ursachen dafür waren:

1. Ausbau von Heizungssteuerungen

Die Firma A hatte zu Beginn des Contractings die vorhandenen Steuerungen ausgebaut und durch Modems ersetzt, die der Verbindung zur Gebäudeleittechnik-Zentrale in Magdeburg dienten. Nach Auflösung des Vertrages hat die Firma A die Modems demontiert, so dass die Anlagen ohne Steuerung waren.

Die Verwaltung des jetzigen Landkreises Anhalt-Bitterfeld (Nachfolger des Landkreises Anhalt-Zerbst) teilte dem Landesrechnungshof auf Rückfrage mit, dass der Verbleib der ausgebauten Steuerungen nicht bekannt ist. Zur Vergütung bzw. Verrechnung des Zeitwertes dieser Steuerungen durch die Firma A konnte die Verwaltung ebenfalls keine Auskünfte geben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stellen die von der Firma A ausgebauten Steuerungen einen nicht unerheblichen Wert dar. Da die Firma A in ihrem Angebot zum Contracting, außer dem Einbau von Zählern und der Aufschaltung der Gebäudeleittechnik, keine Veränderungen der betriebstechnischen Anlagen plante, ist davon auszugehen, dass diese dem Stand der Technik entsprachen und mit einer funktionsfähigen Einzelsteuerung ausgerüstet waren.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, warum der Landkreis Anhalt-Zerbst darauf verzichtete, dass die Firma A zum Zeitpunkt des Ausbaus der Steuerungen den Verbleib (gegebenenfalls die Verschrottung) nachwies.

Für die Ertüchtigung der Anlagen – ohne Wiedereinrichtung einer zentralen Gebäudeleittechnik – entstanden allein der Stadt Dessau-Roßlau Ausgaben in Höhe von rund 2.000 €. Die Aufwendungen für die künftige Einrichtung von zentraler Gebäudeleittechnik unter Berücksichtigung der neuen Verwaltungsstrukturen können erst nach detaillierter Planung ermittelt werden.

In seiner Stellungnahme vom 19. August 2010 verweist das Landesverwaltungsamt auf die Ausführungen des Landkreises Anhalt-Bitterfeld, wonach keine zusätzlichen finanziellen Aufwendungen nötig waren, um die Funktionstüchtigkeit der Heizungsanlage zu erhalten. Durch die Übergabe der Datenträger an den Landkreis war es unter geringem technischen Aufwand jeweils möglich, die Anlagen in Betrieb zu nehmen.

Die Stellungnahme des Landesverwaltungsamtes ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar und steht im Widerspruch zu Informationen der Stadtverwaltung Dessau-Roßlau und der Landkreisverwaltung Anhalt-Bitterfeld im Verlauf der Prüfung zu erheblichen Problemen bei der Inbetriebnahme der Anlagen.

2. Wärmemengenzähler

Die Firma A hat die im Rahmen des Contractings eingebauten Wärmemengenzähler nach Ablauf der Eichfrist von fünf Jahren nicht erneut eichen lassen, so dass die Zähler für den geschäftlichen Verkehr (dazu gehört auch die Übertragung der Verbrauchserfassung an ein Serviceunternehmen) unbrauchbar geworden sind. Die Eichung der Wärmemengenzähler und die Aufladung der eingebauten Akkus sind nach Aussage der Verwaltung nur in ausgebautem Zustand möglich und mit erheblichen Kosten verbunden.

Den Nachfolgern des inzwischen aufgelösten Landkreises sind dadurch finanzielle Aufwendungen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Heizungsanlagen entstanden.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, warum der Landkreis Anhalt-Zerbst den Contractingvertrag mit der Firma A löste, ohne die Funktionsfähigkeit der vorhandenen technischen Einrichtungen und die Nutzbarkeit der Wär-

memengenzähler zu sichern. Der Verbleib der ausgebauten Steuerungen, die vor dem Contracting zu den Anlagen gehörten, ist nach wie vor nicht bekannt.

Dem Landkreis Anhalt-Zerbst sowie seinen Nachfolgern ist ein finanzieller Schaden entstanden.

Der Landesrechnungshof hat das Landesverwaltungsamt gebeten, die Stadt Dessau-Roßlau in Abstimmung mit einem Rechtsnachfolger des Landkreises Anhalt-Zerbst – dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld – aufzufordern, ihre Aufwendungen zur Herstellung der Funktionstüchtigkeit der technischen Einrichtungen sowie den finanziellen Wert der ausgebauten Steuerungen zu ermitteln und gegenüber der Firma A geltend zu machen.

4 Contractings für zwei Schulen in Roßlau

4.1 *Leerstand und Abriss der Sekundarschule an der Rossel*

Die Sekundarschule an der Rossel stand zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof im Jahr 2008 leer und ist nunmehr abgerissen. Trotzdem hatte die Stadt Dessau-Roßlau als neue Eigentümerin der Schule noch Zahlungen (allerdings unter Vorbehalt) für die Monate August 2007 bis April 2008 an den Contractor geleistet. Die Stadt hat diese Zahlungen ab Mai 2008 eingestellt und mit Schreiben vom 31. Juli 2008 Rückforderungen in Höhe von 13.515,17 € geltend gemacht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist seit Schließung der Schule am 1. August 2006 der Fortbestand des Vertrages für die Stadt Dessau-Roßlau unzumutbar und aufgrund des § 10 „Loyalitätsklausel“ des Vertrages, wonach bei einer Unzumutbarkeit des Fortbestandes des Vertrages für einen Vertragspartner der Wärmeliefervertrag aufgelöst wird, kündbar.

Der Landesrechnungshof hat das Landesverwaltungsamt gebeten, die Stadt Dessau-Roßlau aufzufordern, in Abstimmung mit einem Rechtsnachfolger des Landkreises Anhalt-Zerbst – dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld – für die Schulen eine Korrektur des Vertrages durchzuführen. Ziel ist, dass der Vertrag zur Versorgung der Sekundarschule an der Rossel rückwirkend zum Zeitpunkt der Schließung der Schule auf der Grundlage der Loyalitätsklausel gekündigt wird.

4.2 Rückbau der Heizungsanlage der Lernbehindertenschule in Roßlau

Unter § 16 des Contractingvertrages zur Errichtung der Heizungsanlage durch den Contractor ist vereinbart, dass der Contractor die Heizungsanlage nach Beendigung des Vertrages zum 31. März 2015 zurückbaut.

Nach Auskunft des Landesverwaltungsamtes und auch der Stadt Dessau-Roßlau war weder bei Abschluss des Contractingvertrages noch ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon auszugehen, dass das Gebäude der Lernbehindertenschule in Roßlau nur noch bis zum Jahr 2015 genutzt wird.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Ausbau der Anlagen nach Ablauf von 15 Jahren für die Stadt unwirtschaftlich. Der Stadt Dessau-Roßlau entsteht im Jahr 2015 durch die Notwendigkeit des Ersatzes der ausgebauten Heizungsanlage ein erheblicher finanzieller Schaden. Die Anlage sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes nach Vertragsablauf in das Eigentum des Contractors, d. h. hier der Stadt Dessau-Roßlau, übergehen.

Der Grundgedanke eines Contractings besteht darin, durch die Zahlung einer festen Contractingrate sowohl die Investition zu refinanzieren als auch die Betriebskosten der Anlage zu begleichen. Damit finanziert der Contractingnehmer über den Contractingzeitraum die Investition und wird deren Eigentümer.

Der Landesrechnungshof hat das Landesverwaltungsamt gebeten, die Stadt Dessau-Roßlau aufzufordern, in Abstimmung mit einem Rechtsnachfolger des Landkreises Anhalt-Zerbst – dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld – für die Schule eine Korrektur des Vertrages unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit anzustreben, damit die Entfernung der Heizungsanlage nach dem 31. März 2015 nicht erfolgt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten

Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)

1 Allgemeine Informationen über Prüfungen beim MDR

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen prüfen gemäß § 35 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-StV) die Wirtschaftsführung des MDR gemeinsam. Die Landesfunkhäuser können gemäß der Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe der am MDR-StV beteiligten Länder vom 18. Februar 1992 von dem jeweilig zuständigen Rechnungshof nach regionalen Gesichtspunkten eigenständig geprüft werden.

Für die gemeinsamen Prüfungen ist die turnusmäßig alle zwei Jahre wechselnde Federführung Anfang des Jahres 2010 vom Sächsischen Rechnungshof auf den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt übergegangen.

Grundlage der Prüfungen für den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt sind § 35 MDR-StV sowie die §§ 89 bis 99, 102, 103 und 111 LHO.

2 Aktuelle Prüfungen beim MDR

2.1 Vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser, Teil II

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hat in Abstimmung mit den Rechnungshöfen der Länder Sachsen und Thüringen schwerpunktmäßig die Aufwendungen der Landesfunkhäuser des MDR für die Produktionen der regionalen Landesmagazine des Wirtschaftsjahres 2008 geprüft und eine vergleichende Betrachtung der Programmleistungen, der Organisationsstrukturen sowie der Budgets der Landesfunkhäuser vorgenommen. Der Entwurf der Prüfungsmitteilung liegt dem MDR zur Stellungnahme vor.

2.2 Prüfung der Übernahme von Bürgschaften durch den MDR

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt prüft im Namen der Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer die vom MDR und der DREFA Media Holding GmbH in den Jahren 2000 bis 2008 gegebenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

Schwerpunkte der Prüfung sind Bürgschaftsvoraussetzungen, Bürgschaftsentscheidungen (Risikobewertung) sowie Bürgschaftskonditionen.

2.3 Operative Geldgeschäfte des MDR II

Die erste Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR umfasste die mittel- und langfristigen Geldanlagen des MDR in den Geschäftsjahren 2001 bis 2005. Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung wurden mit der LT-Drs. 5/1891 vom 3. April 2009 veröffentlicht.

Der Sächsische Rechnungshof prüft derzeit im Namen der drei Rechnungshöfe die Umsetzung der Forderungen der Rechnungshöfe aus dieser Prüfung sowie die Auswirkungen der Finanzmarktkrise und den Abbau stiller Reserven. Der Prüfungszeitraum umfasst die Jahre 2006 bis 2010, wobei der Schwerpunkt der Prüfung in den Jahren 2008 bis 2010 liegen soll.

2.4 Online-Angebote des MDR

Diese Prüfung wurde in Abstimmung der drei Rechnungshöfe vom Thüringer Rechnungshof durchgeführt. Gegenstand der Prüfung ist die Entwicklung ab dem ersten Internet-Auftritt des MDR im Jahr 1996 bis zum Ende der letzten Gebührenperiode im Jahr 2008. Untersucht wurden die anstaltseigenen Angebote und die MDR-Anteile an den ARD-Portalen (z. B. ARD.de und DasErste.de).

2.5 Prüfung der MDR-Werbung GmbH

Die Rechnungshöfe haben gemeinsam unter der Federführung des Sächsischen Rechnungshofes die Werbetochter des MDR geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren neben Geschäftsgegenstand und wirtschaftlicher Lage der MDR-Werbung GmbH der Leistungsaustausch mit dem und Gewinnausschüttungen an den MDR.

Nach Abschluss der Prüfverfahren wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten über die wesentlichen Ergebnisse der unter 2.1 bis 2.5 aufgeführten Prüfungen unterrichten, der diese seinerseits dem Landtag mitteilt.

2.6 Gebäude- und Liegenschaftsmanagement des MDR

Der Sächsische Rechnungshof hat in Abstimmung mit den Rechnungshöfen der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen den Kernbereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagement des MDR geprüft.

Schwerpunkt der Prüfung waren das technische und das kaufmännische Gebäudemanagement und deren Organisation, die Planung und Durchführung der Baumaßnahme „Umbau MDR Sputnik“ und der Abschluss von Mietverträgen insbesondere mit Tochtergesellschaften sowie der Verkauf der Liegenschaft Halle, Waisenhausring/Große Brauhausstraße.

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung wurden mit der LT-Drs. Nr. 5/2715 vom 8. Juli 2010 veröffentlicht.

Prüfung der Haushaltsführung der Medienanstalt Sachsen-Anhalt

Die Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA) als eine von 14 Landesmedienanstalten nimmt als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Wesentlichen folgende Aufgaben wahr:

- Zulassung privater Hörfunk- und Fernsehveranstalter in Sachsen-Anhalt,
- Beobachtung und Kontrolle der privaten Radio- und Fernsehprogramme,
- Sicherung des Jugendschutzes und der Werbegrenzen,
- Behandlung von Programmbeschwerden,
- Förderung Offener Kanäle und nichtkommerziellen Hörfunks,
- Überwachung der medienrechtlichen Ordnung in Kabelnetzen,
- Förderung der rundfunktechnischen Infrastruktur,
- Beteiligung an Projekten zur Erprobung neuer Kommunikationstechniken und
- Förderung medienpädagogischer Maßnahmen.

Die MSA übt ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung aus.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der MSA bestimmt sich nach dem von der MSA jährlich festzustellenden Haushaltsplan. Für das Haushalts- und Rechnungswesen sowie für die Rechnungsprüfung sind die für das Land Sachsen-Anhalt jeweils geltenden Vorschriften mit Ausnahme von § 108 LHO entsprechend anzuwenden.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt prüft derzeit auf der Grundlage von § 50 Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt die Haushaltsführung der Jahre 2006 bis 2009. Schwerpunkte der Prüfung sind insbesondere die Bildung und Entwicklung von Rücklagen, die Förderung medienwissenschaftlicher und -pädagogischer Projekte und der technischen Infrastruktur sowie die finanziellen Auswirkungen durch die Beteiligung an Gemeinschaftsaufgaben und Gemeinschaftseinrichtungen der Medienanstalten.

Die MSA finanziert sich im Wesentlichen aus einem Anteil an der Rundfunkgebühr. Die Höhe des Anteils und seine Zuweisung sind in §§ 10 und 11 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag geregelt. Aus der Rundfunkgebühr erhält die MSA derzeit zur Aufgabenerfüllung jährlich rund 4,2 Mio. €.

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung wird der Landesrechnungshof in seinem nächsten Jahresbericht veröffentlichen.

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Seibicke	<ul style="list-style-type: none">- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen- Schuldenverwaltung des Landes- Rundfunkangelegenheiten- Staatskanzlei und Landtag- Übergreifende Angelegenheiten- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen- Sonderaufgaben- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none">- Steuerverwaltung- Arbeit, Gesundheit, Soziales- Bildung und Kultur- Wissenschaft und Forschung- Justiz- Informations- und Kommunikationstechnik
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	<ul style="list-style-type: none">- Öffentliches Dienstrecht, Personal- Inneres- Wirtschaft, Technologie, Verkehr- Beteiligungen und Vermögen des Landes

- 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 20. September 2010.

Dessau-Roßlau im September 2010



Seibicke

Präsident