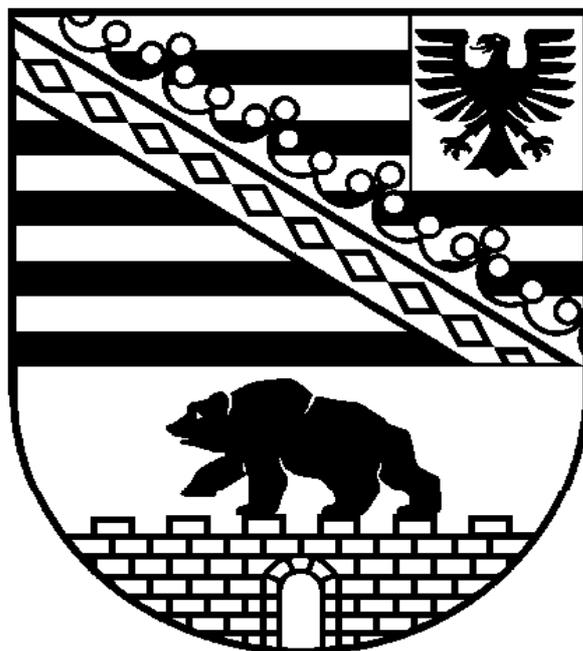


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2011

**Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2010**



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

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.....	III
Abschnitt A – Grundsatzbeiträge	1
1 Fehlerhafte Entscheidungsgrundlagen bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften im Land und bei Kommunen.....	1
2 Fehlende Entscheidung zur künftigen Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung sowie unzureichendes Beteiligungscontrolling.....	36
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....	61
1 Optimierungspotenzial bei der Beschaffung und dem Verbrauch von Strom für Landesliegenschaften seit der Liberalisierung des Strommarktes	61
2 Versäumnisse bei der Festlegung und Einhaltung sowie der Kontrolle der Zweckbindungsfristen.....	70
3 Erhebliche Defizite bei der Planung und Umsetzung der Polizeistrukturereform	85
4 Erhebliche Mängel bei der ressortübergreifenden Konsolidierung des IT-Betriebes.....	104
5 Unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand sowie erhebliche Steuerausfälle durch Insolvenzverfahren	118
6 Mängel bei der Umsetzung des Förderprojektes Familienhebammen.....	124
7 Erhebliche Versäumnisse bei der Förderung der Selbsthilfekontaktstellen in Sachsen-Anhalt.....	134
8 Unwirtschaftlicher Betrieb von Gästeunterkünften im Zuständigkeitsbereich des ehemaligen Kultusministeriums.....	143
9 Ungleiche rechtliche Voraussetzungen für die Eingruppierung als Oberarzt an den Universitätsklinik des Landes.....	152
10 Mängel bei der Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes in den Hochschulen.....	161
11 Unzureichende Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke Halle und Magdeburg	170
12 Unzulässige Förderung von zwei Instituten aus EU-Mitteln	194
13 Unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung im Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice	200
14 Mängel bei der Feststellung, Gewährung und Umsetzung von Finanzhilfen zur Beseitigung der durch den Sturm Kyrill verursachten Schäden der öffentlichen Hand.....	206
15 Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung der Finanzierungsfaktoren nach § 8 ÖPNVG LSA und Versäumnisse bei der Überprüfung durch das Landesverwaltungsamt.....	211

16	Einsparmöglichkeiten bei den Erstattungszahlungen an nicht bundeseigene öffentliche Eisenbahnen.....	217
17	Erhebliche Mehrkosten, unwirtschaftliche Verfahrensweise und nicht zuwendungsfähige Ausgaben bei der Umsetzung der Baumaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“	223
18	Vermeidbare Doppelstrukturen in der Nationalparkverwaltung Harz.....	233
Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten.....		237
Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk MDR.....		237
Prüfung der Haushaltsführung der Medienanstalt Sachsen-Anhalt.....		239
Zuständigkeit des Senats		249

Abkürzungsverzeichnis

AKIT	- Aufbaustab zur Konsolidierung des IT-Betriebes
BAföG	- Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT-O	- Bundesangestelltentarif Ost
BGB	- Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	- Bundesgesetzblatt
BGH	- Bundesgerichtshof
BHO	- Bundeshaushaltsordnung
DB	- Deutsche Bahn
DPWV	- Deutscher Paritätische Wohlfahrtsverband
EFRE	- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	- Europäische Gemeinschaft
EU	- Europäische Union
EVB-IT	- Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
FuE-Projekt	- Forschungs- und Entwicklungsprojekt
GB	- Gleichstellungsbeauftragte
GRW	- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GVFG	- Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)
GWK	- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HGB	- Handelsgesetzbuch
HGrG	- Haushaltsgrundsätzegesetz
HIS	- Hochschul-Informationssystem GmbH
HMG	- Hochschulmedizingesetz
HSB	- Harzer Schmalspurbahnen GmbH
HSG LSA	- Hochschulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt
IB	- Investitionsbank Sachsen-Anhalt
IT	- Informations- und Kommunikationstechnik
JVA	- Justizvollzugsanstalt
KHG LSA	- Krankenhausgesetz Sachsen-Anhalt
KLR	- Kosten- und Leistungsrechnung
LBB	- Landesbetrieb Bau
LfD	- Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LIS	- Landesleitstelle-IT
LIZ	- Landesinformationszentrum

LPF	- Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forst-service
LRH	- Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
LRZ	- Landesrechenzentrum
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
MBI. LSA	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MI	- Ministerium des Innern
MSA	- Medienanstalt Sachsen-Anhalt
Nds.	- Niedersachsen
NE	- Nicht bundeseigene Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs
OLG	- Oberlandesgericht
ÖPNVG LSA	- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt
ÖPP	- Öffentlich-Private-Partnerschaft(en)
PD	- Polizeidirektion
PPP	- Public Private Partnership
PR	- Personalrat
PSC	- Public Sector Comparator
Ref.	- Referat
SBV	- Schwerbehindertenvertretung
SGB	- Sozialgesetzbuch
StuWG	- Studentenwerkgesetz
VbE	- Vollbeschäftigteneinheit
VO (EG)	- Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
VOB/B	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VOL/A	- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A
VV	- Verwaltungsvorschrift

Abschnitt A – Grundsatzbeiträge

1 Fehlerhafte Entscheidungsgrundlagen bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften im Land und bei Kommunen

Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)¹ umfassen – entsprechend dem „Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten“² – als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung, Betrieb und gegebenenfalls Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch den privaten Partner.

Auf der Grundlage des § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)/ Landeshaushaltsordnung (LHO) ist ein ÖPP-Projekt im Hochbau- bzw. Straßenbaubereich eine wertneutrale „Beschaffungsvariante“ gegenüber der staatlichen Durchführung von Bau-, Finanzierungs- und Betreibermodellen.

Der Landesrechnungshof stellte in den letzten Jahren bei mehreren Prüfungen von ÖPP-Vorhaben fest, dass die von der Verwaltung beauftragten Beratungsunternehmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Festlegung der Beschaffungsvariante vorlegten, die gegen die Grundsätze anerkannter ÖPP-Leitfäden verstießen.

Die Beratungsunternehmen führten die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen methodisch mangelhaft durch. Es wurden zum Teil unrealistische Annahmen getroffen, die nicht belegbar waren und somit zu verfälschten Ergebnissen führten.

In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden einerseits für die konventionelle Beschaffungsvariante zu hohe Kosten angesetzt und andererseits nicht alle Kosten berücksichtigt, die letztendlich bei der ÖPP-Variante von der öffentlichen Hand zu tragen sind. Damit fehlte den Entscheidungsträgern die Grundlage für einen objektiven Vergleich.

¹ aus dem Englischen übersetzt für PPP-Public Private Partnership

² Leitfaden unter Federführung von Nordrhein-Westfalen durch die länderoffene Arbeitsgruppe und Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten“, im Auftrag der Finanzministerkonferenz; in Sachsen-Anhalt nicht verbindlich eingeführt

Darüber hinaus belegten die von der Verwaltung beauftragten Beratungsunternehmen die konventionelle Beschaffungsvariante mit weit höheren Risiko- und Bewirtschaftungskosten als das ÖPP-Projekt, um einen Wirtschaftlichkeitsvorteil der ÖPP-Variante zu erzielen. Der in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen prognostizierte Kostenvorteil in den Bewirtschaftungskosten zugunsten des ÖPP-Projekts war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar belegt und die Risikozuschläge für die konventionelle Variante deutlich zu hoch angesetzt.

Obwohl die zuständigen Verwaltungen die Hauptverantwortung für die Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle der ÖPP-Maßnahmen tragen, übernahmen sie die vorgelegten Ergebnisse der Berater ohne kritische Prüfung. Dadurch fehlte den Entscheidungsträgern die Grundlage für einen objektiven Vergleich. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die Verwaltungen mit dieser Verfahrensweise ihrer Verantwortung nur ungenügend gerecht geworden

1 Einleitung

ÖPP steht für die partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum gegenseitigen Vorteil.

Eine einheitliche Definition des ÖPP-Begriffs existiert bislang nicht. Vielmehr wird die Bezeichnung ÖPP für die unterschiedlichsten Formen öffentlich-privater Kooperationen verwendet, die den Bereich vom Zusammenspiel staatlicher Realisierung mit Einbeziehung privater Leistungserbringung bei der Aufgabenerledigung bis hin zur vollständigen Privatisierung umfasst.

ÖPP-Modelle unterscheiden sich durch ihre jeweiligen Grundmodelle der vertraglichen Gestaltung (z. B. Contracting-, Leasing-, Inhabermodell), ihre Gebührenmodelle (z. B. im Straßenbau – Konzessionsmodell mit mittelbarer Nutzerfinanzierung, Mauterhebung) sowie durch ihren Status als vertragliche ÖPP gegenüber der institutionalisierten ÖPP (gemischtwirtschaftliche Unternehmen).

Bisher finden in Deutschland ÖPP vorrangig im Bau- und Infrastrukturbereich ihre Anwendungen, so z. B. bei Immobilienprojekten, im Städtebau und bei Standortentwicklungen, im öffentlichen Nahverkehr, im Fernstraßen- und Autobahnbau.

Hierbei umfasst ÖPP – entsprechend dem „Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten von 2006“² – als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung, Betrieb und gegebenenfalls Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch den Privaten.

Die öffentliche Hand verspricht sich durch die Partnerschaft mit dem Privaten:

- die Erzielung von Effizienzvorteilen und Qualitätssteigerungen gegenüber der Eigenrealisierung,
- eine schnellere Projektumsetzung und
- die Konzentration der Verwaltung auf ihre Kernaufgaben.

Daraus leitet sich der Grundgedanke von ÖPP ab, Effizienzvorteile vorrangig auf der Grundlage des Lebenszyklusansatzes und einer optimalen Aufgaben- und Risikoverteilung zu erzielen.

Mit Stand 31. Januar 2011 betrug das Investitionsvolumen der ÖPP-Vertragsabschlüsse in Deutschland rund 4,1 Mrd. € (147 Projekte) im Hochbau und rund 1,9 Mrd. € (13 Projekte) im Straßenbau.³

Bei den Kommunen lagen die ÖPP-Investitionen bis zur Finanzmarktkrise im Jahr 2008 bei ca. 5 v. H. der Gesamtinvestitionen.⁴

In Sachsen-Anhalt wurden bis 2007 sieben ÖPP-Projekte im Bereich Hochbau mit einem Investitionsvolumen von rund 227 Mio. € vergeben.⁵ Mit Stand von 2010 existieren zwölf ÖPP-Maßnahmen im Bereich Hochbau. Dabei handelt es sich um das Landesprojekt Justizvollzugsanstalt Burg und elf kommunale Projekte aus den Bereichen Schulen, Kindertagesstätten, Verwaltungsgebäude und Sportstätten.⁶

2 Grundlagen

2.1 Gesetzliche Grundlage und Grundsätze

Die gesetzlichen Grundlagen für ÖPP-Vorhaben in Deutschland sind § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), § 7 BHO sowie die entsprechenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Länder und Kommunen sowie hierzu ergangene Verwaltungsvorschriften.

³ Quelle: Partnerschaften Deutschland - Vortrag am 9. Februar 2011 Bundesrechnungshof

⁴ Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik 2005: PPP Projekte - Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen

⁵ Quelle: Bauhaus-Universität Weimar 2010 - ÖPP in Deutschland 2000 - 2010, Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen

⁶ Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung - PPP Projektdatenbank

Ein spezielles ÖPP-Gesetz gibt es nicht. Der im Auftrag der Finanzministerkonferenz (FMK) erarbeitete Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten“ vom September 2006 dient dazu, das Verfahren für die Durchführung von ÖPP zu standardisieren. Die FMK hat jedoch darauf verzichtet, den Leitfaden für verbindlich zu erklären.

Allerdings hatte der Bundesgesetzgeber mit dem „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“⁷ im Jahr 2005 eine Reihe gesetzlicher Regelungen eingeführt, u. a. im Vergaberecht mit der Einführung des wettbewerblichen Dialogs und Ergänzungen im Bundeshaushaltsrecht, insbesondere zu § 7 BHO.

So ist in § 7 Abs. 1 und 2 der BHO ausgeführt:

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).“

Auf der Grundlage dieses Paragraphen der BHO stellt ein ÖPP-Projekt im Hochbau- bzw. Straßenbaubereich zunächst eine mögliche Beschaffungsvariante gegenüber der staatlichen Durchführung von Bau-, Finanzierungs- und Betreibermodellen dar.

Der Wortlaut des § 7 LHO Sachsen-Anhalt verweist nicht explizit auf die Notwendigkeit der Prüfung von einer Aufgabenübernahme durch den Privaten. Unabhängig davon lässt sich aber analog aus § 7 Abs. 2 LHO ableiten, dass vor jeder Entscheidung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist, die auch einen Vergleich zwischen staatlicher und privater Projektdurchführung einschließt.

⁷ Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von ÖPP und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für ÖPP vom 1. September 2005, BGBl. I 2005, S. 2676

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat am 3./4. Mai 2006 in München wesentliche Grundsätze zu ÖPP verabschiedet und in ihrem gemeinsamen Beschluss auf Folgendes hingewiesen:

- „Bei ÖPP-Projekten treten andere laufende Ausgaben an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise. Nur nachgewiesene und haushaltswirksame Effizienzgewinne können zur Haushaltsentlastung beitragen.
- ÖPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.
- Erst nach Feststellung der Notwendigkeit eines Projekts darf und muss geprüft werden, ob das Projekt für eine ÖPP-Realisierungsvariante geeignet ist.
- Die Wirtschaftlichkeit eines Projekts muss in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen sein.
- Zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner ist eine angemessene und wirtschaftliche Risikoverteilung vorzunehmen.
- Die öffentliche Hand darf sich durch ÖPP-Projekte nicht aus dem Vergaberecht ‚stehlen‘.
- Die Komplexität von ÖPP-Projekten stellt besonders hohe Ansprüche an die Vertragsgestaltung. Fehlerhafte Verträge haben unmittelbare Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts.
- ÖPP-Projekte sind während ihrer gesamten Vertragslaufzeit im Haushalt klar darzustellen. Die Belastung künftiger Haushalte muss eindeutig erkennbar sein.
- Die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe sind sicherzustellen.
- Im kommunalen Bereich handelt es sich bei ÖPP-Projekten häufig um kreditähnliche Geschäfte, die in fast allen Ländern der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde bedürfen. Von staatlicher Seite sollten Mindestanforderungen für ÖPP-Projekte vorgegeben werden.“

2.2 Haushaltsrechtliche Aspekte

ÖPP-Vorhaben wirken sich unmittelbar auf den Haushalt aus und erfordern als haushaltswirksame Verpflichtung eine Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber, auf Landesebene der Landtag. Im Kommunalbereich sind ÖPP-Projekte kreditähnliche Geschäfte, die in Sachsen-Anhalt durch die Kommunalaufsicht zu genehmigen sind.

ÖPP-Vorhaben sind über die gesamte Vertragslaufzeit im Haushalt klar abzubilden. Ihre Veranschlagung sollte getrennt nach investiven und konsumtiven Ausgaben erfolgen. Kommt eine Trennung z. B. aufgrund der Vertragsinhalte bzw. -gestaltung

nicht in Betracht, müssen die Ausgaben insgesamt nach dem Schwerpunkt, in der Regel konsumtiv, veranschlagt werden. Dabei wird vorausgesetzt, dass aufgrund der langen Gesamtlaufzeit eines ÖPP-Projektes der Leistungsschwerpunkt in den Bereichen Betrieb und Finanzierung liegt.⁸

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes⁹ und dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform¹⁰ wurde eine Begrenzung der Neuverschuldung für die Haushalte von Bund und Ländern festgelegt.

Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) hat in der Frage, wie ÖPP-Verträge bzw. die daraus erwachsenden finanziellen Verpflichtungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu buchen sind, folgende Empfehlung gegeben:

Vermögenswerte, die Gegenstand eines ÖPP-Vorhabens sind, sind nicht als Vermögenswerte des Staates zu verbuchen, wenn

- der private Partner das Baurisiko und
- mindestens das Ausfallrisiko oder das Nachfragerisiko

trägt. Das heißt: Übernimmt der Private neben dem Baurisiko eines der vorgenannten weiteren Risiken, werden die Investitionsausgaben für die Vermögenswerte (Immobilien, Straßen) als Anlageinvestitionen des privaten Partners gebucht und nicht dem Defizit des Staates zugerechnet.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in der Konferenz vom 4. Mai 2010 darauf hingewiesen, dass die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schuldengrenze im Grundgesetz u. a. nicht durch die Durchführung von ÖPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte umgangen werden darf.

2.3 Finanzierung von ÖPP-Projekten

Für die Finanzierung von ÖPP-Vorhaben kommen verschiedene Modelle in Betracht. Der Grundgedanke dieser Modelle ist, dass zunächst der private Auftragnehmer die Baufinanzierung tragen muss. Bei ÖPP-Projekten werden – wie bereits ausgeführt – anstelle von Zins- und Tilgungslasten Leistungsentgelte an den Privaten fällig, die auf der Basis der vereinbarten Vertragsinhalte (z. B. von der Planung, über den Bau einschließlich der Finanzierung bis hin zum Betrieb/Bewirtschaftung)

⁸ Bund/Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ 2007 „Haushaltsrechtliche und haushaltssystematische Behandlung von ÖPP-Projekten“

⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009

¹⁰ Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009

zu kalkulieren sind. In Abhängigkeit vom Zeitpunkt der fälligen Zahlungen und den Bedingungen, unter denen diese Zahlungen vereinbart sind, werden die Finanzierungsarten für die Durchführung von ÖPP-Vorhaben unterschieden.

Bislang existieren in Deutschland keine Standards zur Finanzierung von ÖPP-Projekten. Auf internationaler Ebene werden ÖPP-Vorhaben oft als *Projektfinanzierung* durchgeführt. Bei einer *Projektfinanzierung* erfolgen die Zahlungen der öffentlichen Hand in der Regel nach Bauübergabe und Betriebsaufnahme in Raten über die gesamte Laufzeit (ca. 20 bis 30 Jahre). Im Falle einer Insolvenz des privaten Partners kann durch eine Einstellung der Ratenzahlungen das Risiko ökonomisch beherrscht werden. Da in der Regel als Sicherheit nur die Kapitaleinlage der für das jeweilige ÖPP-Vorhaben gegründeten Projektgesellschaft verfügbar ist, besteht für die geldgebende Bank ein Finanzierungsrisiko. Dem versucht der Kapitalgeber durch einen höheren Zinssatz im Vergleich zu einer konventionellen Haushaltsfinanzierung und einer intensiven Kontrolle und Analyse des Projekts zu begegnen. Dies ist gleichzeitig als Vorteil für den öffentlichen Auftraggeber zu werten.

Die bisher vor allem im kommunalen Bereich zur Anwendung kommende Finanzierungsform ist die *Forfaitierung mit Einredeverzicht*. Hierbei überträgt die Projektgesellschaft als privater Auftragnehmer ihre Forderungen aus dem ÖPP-Vertrag ganz oder teilweise auf die finanzierende Bank. Der öffentliche Vertragspartner stellt diese Forderungen einredefrei, d. h., er verzichtet auf mögliche Einreden bezüglich der vereinbarten Zahlungsverpflichtungen. Diese Finanzierungsform eröffnet dem Privaten die Möglichkeit, Kreditkonditionen ähnlich denen der öffentlichen Hand zu vereinbaren.

Im Gegensatz zur Projektfinanzierung kommt es bei dem Finanzierungsmodell der Forfaitierung mit Einredeverzicht zu einer deutlichen Verschiebung der Risiken in Richtung öffentlicher Hand.

Dies ist darin begründet, dass die Bank, aufgrund des Einredeverzichts des öffentlichen Auftraggebers, keine projektspezifischen Risiken analysiert und kein aufwendiges Projektcontrolling durchführt.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass vor allem bei einer möglichen Insolvenz des Privaten der öffentliche Vertragspartner nicht nur seine Verpflichtungen gegenüber der finanzierenden Bank erfüllen, sondern gegebenenfalls auch die forfaitierten Leistungen z. B. der Betriebsphase übernehmen bzw. neu ausschreiben

muss. Das bedeutet, dass zumindest zeitweise die Entgeltzahlung für Leistungen fort dauert, die im Rahmen des ÖPP-Vertrages nicht mehr erbracht werden.

Die Möglichkeit, eine Insolvenzwahrscheinlichkeit aus dem Rating einer Projektgesellschaft abzuleiten, ist derzeit aufgrund mangelnder Datenlage zu Ausfallraten von ÖPP-Projekten in Deutschland nicht gegeben.

Konkret bedeutet das für die öffentliche Hand, eine sorgfältige Prüfung der Projektrisiken selbst durchzuführen und ein begleitendes Projektcontrolling sicherzustellen, vergleichbar mit dem Verfahren der Banken bei Projektfinanzierungen.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in diesen Fällen neben erfahrenen Anwälten und Wirtschaftsprüfern weitere Fachleute mit spezifischen Kenntnissen notwendig sind, was zusätzlich zu erheblichen finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand führen wird.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, zur Finanzierung von ÖPP-Projekten die Forfaitierung mit Einredeverzicht nur in Ausnahmefällen zu wählen.

Bei dieser Finanzierungsform sollte durch die öffentliche Hand zwingend ein Sicherheitskonzept erstellt werden, das u. a. die Beibringung von Fertigstellungsgarantien sowie eine vom Projekt abhängige Ausstattung der Projektgesellschaft mit Eigenkapital fordert.

3 Auswahl der Beschaffungsvariante

3.1 *Phasen des Entscheidungsprozesses*

ÖPP ist – neben der konventionellen Beschaffung durch die öffentliche Hand – eine weitere mögliche Realisierungs- und Finanzierungsform (Beschaffungsvariante) zur Umsetzung öffentlicher Aufgaben. Als solche unterliegt sie denselben Restriktionen wie die konventionelle Variante, d. h., die geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften sind einzuhalten. Auf der Grundlage einer erforderlichen Gesamtkostenbetrachtung ist die wirtschaftlichste Realisierungsvariante zu ermitteln.¹¹

Die Vorteilhaftigkeit (Wirtschaftlichkeit) eines ÖPP-Projekts muss in jedem Einzelfall über die gesamte Laufzeit objektiv und transparent nachgewiesen werden.

¹¹ siehe § 7 LHO, § 10 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) [Kameralistik] bzw. § 11 GemHVO [Doppik]

Die Entscheidung zur Implementierung einer ÖPP erfolgt in drei Phasen und beinhaltet unterschiedliche Stufen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.¹²

Phasen des Entscheidungsprozesses	Stufen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Bemerkungen
Phase I	Bedarfsermittlung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit	
	ÖPP-Eignungstest	Vorentscheidung für oder gegen eine Weiterverfolgung von ÖPP-Realisierungsvarianten
Phase II	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator - PSC)	
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Vorentscheidung für oder gegen eine ÖPP-Ausschreibung
	Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt (Etatreife)	
Phase III	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Endgültige Entscheidung über Zuschlagserteilung zugunsten ÖPP oder konventioneller Variante und Vertragsunterzeichnung

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hat im Zeitraum von 2006 bis 2008 vier Vorhaben geprüft, die sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene in Form von ÖPP vergeben worden sind. Dabei erstrecken sich die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes auf die Phasen I bis III des ÖPP-Beschaffungsprozesses.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Vorhaben und den Umsetzungsstand zum Zeitpunkt der Prüfung:

Geprüfte Objekte	Prüfung in	Projektlaufzeit - in Jahren -	Voraussichtliche Gesamtkosten - in Mio. € -	Stand des ÖPP-Projektes zum Zeitpunkt der Prüfung
1. Justizvollzugsanstalt (JVA) Burg	2006	25	512	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/ Vergabe
2. Finanzamt Halle	2007	25	79 - 88	Eignungstest/vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
3. Schulen und Kindergärten in Halle	2007/2008	25	218	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/ Vergabe
4. Schulen in Magdeburg Paket I	2008	20/30 ¹³	115	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/ Vergabe

¹² siehe Fußnote 2

¹³ Laufzeit 20 Jahre/ Finanzierung 30 Jahre

3.2. Phase I - Bedarfsermittlung, Finanzierbarkeit und Eignungstest

Ermittelt die öffentliche Hand einen konkreten Bedarf an einem Projekt ist neben der Prioritäteneinordnung, den notwendigen Qualitäts- und Leistungsanforderungen auch die zukünftige Entwicklung – d. h. der Bestand und die Nutzung der Investition über die nächsten 20 bis 30 Jahre – festzulegen. Danach erfolgt eine vorläufige Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sowie ihrer Finanzierbarkeit auf der Grundlage des aktuellen Haushalts sowie der mittel- und langfristigen Haushaltsplanung. Gerade die Durchführung von ÖPP-Vorhaben fordert die langfristige Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln zur Bedienung der sog. Nutzungsentgelte.

Da nicht jedes Vorhaben für eine ÖPP geeignet ist, soll in der ersten Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein Projekteignungstest durchgeführt werden, der feststellt, ob das ÖPP-Modell eine wirtschaftlich sinnvolle Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffung sein kann. Zu diesem Zeitpunkt wird noch keine Entscheidung zugunsten eines Modells getroffen. Bei der Durchführung des Tests sollte auf größtmögliche Objektivität geachtet werden, da bei einer festgestellten ÖPP-Eignung zusätzliche Kosten für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entstehen, die nur dann zu rechtfertigen sind, wenn sowohl die zwingend erforderlichen Projekteigenschaften als auch weitere Projekteigenschaften erfüllt werden.

3.2.1 Erforderliche Projekteigenschaften¹⁴ als Bestandteil des Eignungstests

Ein hohes Projektvolumen (Gesamtkosten) begünstigt grundsätzlich die ÖPP-Eignung. Zwingend notwendige Projekteigenschaften sind u. a.:

- Planung, Bau und Betrieb werden für eine Laufzeit von 20 bis 30 Jahren von einem Auftraggeber, in der Regel der Projektgesellschaft, erbracht.
- Die Finanzierung über die Laufzeit ist gesichert.
- Die Projektanforderungen (Raumprogramm, Standort, Baurecht) für die vorgenannte Gesamtleistung lassen sich bis zum Beginn des Vergabeverfahrens (siehe Phase II) abschließend festlegen.
- Eine funktionale Leistungsbeschreibung ist möglich.
- Eine angemessene Anzahl geeigneter Bieter steht für die Durchführung des Vergabeverfahrens zur Verfügung und
- Wesentliche Änderungen in der Nutzung sind während der Vertragslaufzeit nicht zu erwarten (Bestandssicherheit).

¹⁴ in Anlehnung an: Bauindustrie Bayern ÖPP-Projekteignungstest

Darüber hinaus gibt es weitere Projekteigenschaften, deren kumulative Erfüllung eine Eignung als ÖPP-Maßnahme ergänzend unterstützt:

- Der öffentliche Bauherr verfügt über keine oder nur geringe Erfahrungen in der Projektsteuerung vergleichbarer Baumaßnahmen.
- Eventuelle Bauzeitenüberschreitungen sind mit hohen zusätzlichen Kosten auf der Bauherrenseite verbunden (Mieten, Schadenersatzzahlungen).
- Der Bauherr ist bereit, den Entwurf dem Investor zu überlassen.
- Die Betriebskosten einschließlich der Bauunterhaltungskosten sind wesentlicher Anteil der Gesamtkosten.
- Es werden hohe Anforderungen an die Betriebssicherheit gestellt, so dass aufwendige Gebäudetechnik und/oder erhebliche personelle Betreuung notwendig sind.

Durch die Weiterentwicklung von Leitfäden und Gutachten zu ÖPP liegen nunmehr auch computergestützte Berechnungsschemata zum Eignungstest vor, die neben den Projekteigenschaften auch schon Kostenerfassungen mit berücksichtigen, um eine erste Effizienzanalyse vorzunehmen.

3.2.2 Erfassung von Finanzierungs- und Transaktionskosten

ÖPP-Modelle führen generell zu Mehrkosten im Bereich der Finanzierung und der Transaktionskosten. Die öffentliche Hand erzielt am Kreditmarkt günstigere Konditionen als der Private. Der Zinssatz für ÖPP-Vorhaben liegt – nach bisherigen Erfahrungen – für Projektfinanzierungen ca. 0,8 bis 1,4 v. H. und bei Forfaitierungsmodellen bei ca. 0,2 bis 0,5 v. H. über den staatlichen Finanzierungsbedingungen. Die Finanzierungsmehrkosten lassen sich über die Differenz zwischen den Barwerten der Annuitäten¹⁵ des ÖPP-Projektes und der konventionellen Beschaffung der öffentlichen Hand einschätzen. Die Transaktionskosten fallen auch bei der konventionellen Beschaffungsvariante an, da sie im direkten Zusammenhang mit der Maßnahme stehen, wie z. B. Informationskosten, Verhandlungs- und Vertragskosten. Bei ÖPP-Vorhaben führen im Wesentlichen Kosten für Beratungsleistungen auf juristischem, technischem und wirtschaftlichem Gebiet jedoch zu weit höheren Transaktionskosten. Die Höhe der Transaktionskosten schwankt für Infrastruktur- und Hochbauprojekte zwischen 2 bis 10 v. H. der Gesamtprojektkosten.¹⁶

¹⁵ Annuität ist die jährliche Zahlung von Zins und Tilgung auf ein gewährtes Darlehen.

¹⁶ Quelle: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Prof. Dr. Mühlenkamp „Effizienzgewinne durch ÖPP - Wunschdenken oder Wirklichkeit“ Berlin 2010

So betragen allein die Transaktionskosten, die vorrangig für die externe Beratung anfielen, bei dem ÖPP-Projekt JVA Burg von März 2004 bis November 2006 rund 1,5 Mio. €

Für das Projekt der Stadt Halle (Saale) hatte der Landesrechnungshof vorläufige Transaktionskosten in Höhe von mindestens 1,57 Mio. € ermittelt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich der relative Anteil der Transaktionskosten in Projekten mit einem geringen Projektvolumen signifikant erhöht.

3.2.3 Wirtschaftlichkeitsprognose

Die Kosten für das Projekt lassen sich als eine erste Kostenschätzung anhand des Raumprogramms, eines eventuellen Vorentwurfs und von Kostenrichtwerten ermitteln. Eingang finden hierbei auch bereits monetär bewertete Risikoanteile. Diese Risikokosten berechnen sich aus der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos und der damit verbundenen Schadenshöhe. Die mit einem Projekt verbundenen Risiken sind durch die Projektbeteiligten beeinflussbar. Wesentliche Risiken einer ÖPP-Maßnahme im öffentlichen Hochbau können auf der Grundlage des Lebenszyklusansatzes unter folgenden Risikokategorien zusammengefasst werden:

- Planungsrisiken,
- Baurisiken,
- Finanzierungsrisiken,
- Betriebsrisiken,
- Verwertungsrisiken.

Im Rahmen des Eignungstests ist unabhängig von der Beschaffungsvariante in der Regel von identischen Baukosten auszugehen, so dass in der Wirtschaftlichkeitsprognose geringere Risiko- und Bewirtschaftungskosten die höheren Finanzierungs- und Transaktionskosten im ÖPP-Projekt ausgleichen müssen, um nicht von vornherein weniger wirtschaftlich als die konventionelle Beschaffungsvariante zu erscheinen.

Finanzamt Halle

Im Februar 2006 beschloss die Landesregierung die Unterbringung der in der Stadt Halle (Saale) ansässigen Finanzämter an einem gemeinsamen Standort. Zu diesem Zweck sollte eines der fünf Hochhäuser des Stadtteilzentrums Halle-Neustadt an der Neustädter Passage saniert werden. Das 20-geschossige Hochhaus mit ca. 9.600 m² Hauptnutzfläche war im Jahr 1974 erbaut worden. Das Ministerium der

Finanzen zog – neben der konventionellen Variante – auch ein Investorenmodell bzw. ein ÖPP-Modell für die Baudurchführung und spätere Bewirtschaftung in Betracht. In einem sog. „Schnelltest“ erstellte ein Beratungsunternehmen eine überschlägige Wirtschaftlichkeitsberechnung. Obwohl der Bewirtschaftungsanteil innerhalb eines möglichen ÖPP-Vorhabens einen relativ geringen Kostenanteil ausmachte, schloss das Unternehmen einen Effizienzvorteil nicht aus.

Zur Begleitung des Projekts wurde auf Landesebene eine interministerielle Arbeitsgruppe gebildet, in der auch der Landesrechnungshof beratend vertreten war. Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung des Verfahrens in der Phase I zum ÖPP-Beschaffungsprozess fest, dass u. a. folgende Aspekte vom Beratungsunternehmen nicht objektiv bewertet wurden:

- Der entscheidende Vorteil von ÖPP besteht darin, dass aufgrund einer outputorientierten Leistungsbeschreibung der Private seine Erfahrungen und Innovationen bereits in der Planungsphase einfließen lassen kann.

Bei dem zur Sanierung anstehenden Gebäude schlossen klare Vorgaben des öffentlichen Bauherrn diesen Freiheitsgrad aus.

- Der Bestand des Finanzamtes muss für die Vertragslaufzeit gewährleistet sein.

Eine unveränderte Nutzung des gesamten Gebäudes über 25 Jahre als Finanzamt erschien zumindest zweifelhaft.

- Eine weitere Voraussetzung für ÖPP ist, dass die öffentliche Hand über keine oder nur geringe Erfahrungen in der Projektsteuerung von Baumaßnahmen vergleichbarer Nutzung und Größenordnung verfügt.

Das Land beschäftigt eine gut funktionierende Bauverwaltung, die alle Landesbaumaßnahmen betreut und über jahrelange Erfahrungen mit großen Baumaßnahmen verfügt.

- Die Betriebskosten sollten bei ÖPP-Modellen einen wesentlichen Anteil der Projektkosten beanspruchen.

Das Vorhaben ließ dies nicht erwarten.

- Gebäude- und Betriebstechnik sollten hohe Anforderungen an Planung und Bewirtschaftung stellen.

Die künftige büroartige Nutzung des Gebäudes würde diesem Anspruch nicht gerecht werden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass schon beim Eignungstest die öffentliche Hand mit größtmöglicher Sorgfalt vorgehen sollte. Die Nichterfüllung der zwingenden Projekteigenschaften für eine ÖPP schließt diese als mögliche Beschaffungsvariante von vornherein aus. Weitergehende Untersuchungen sind in diesem Fall aus wirtschaftlichen Gründen abzulehnen.

Im Ergebnis der Erörterung innerhalb der interministeriellen Arbeitsgruppe entschied die Landesverwaltung, die Sanierung des Hochhauses in Halle-Neustadt nicht als ÖPP-Projekt durchzuführen.

3.3 Phase II - Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Liefert der Eignungstest das Ergebnis, dass die ÖPP-Variante grundsätzlich umsetzbar ist, wird eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. In der Phase II werden die möglichen Beschaffungsvarianten kostenmäßig verglichen. Ziel ist es hierbei, eine Entscheidung über die Ausschreibung des Projekts als ÖPP-Modell zu treffen. Für diesen Vergleich macht es sich erforderlich, alle Kosten sowohl für die ÖPP- als auch für die konventionelle Beschaffungsvariante (Eigenrealisierung) zu schätzen. Dies geschieht für die Variante der Eigenrealisierung über die Festlegung eines konventionellen Vergleichswertes, den Public Sector Comparator (PSC). Der PSC beinhaltet somit alle Kosten und gegebenenfalls Erlöse, die über die geplante Vertragslaufzeit für Bau, Finanzierung, Bewirtschaftung und gegebenenfalls Verwertung (Lebenszyklus) anfallen. Er bildet die Basis für die Quantifizierung der ÖPP-Variante. Die Festlegung der für den PSC relevanten Kosten erfolgt auf der Basis bereits abgerechneter vergleichbarer Objekte oder Zugrundelegung von Richtwerten.

Das im Vergleich beider Modelle zur Anwendung kommende dynamische Verfahren der Investitionsrechnung¹⁷ soll einen sachgerechten Vergleich durch Berücksichtigung der zeitlich auseinander liegenden Zahlungsströme (Vergleiche: Zahlungen von Bau- und Bewirtschaftungskosten) liefern. Diesen Zahlungsströmen liegt in der Regel ein unterschiedliches Kostenprofil in Abhängigkeit von der Beschaffungsvariante zugrunde, dass sich in der Höhe aber nicht in seiner Zusammensetzung unterscheidet. Kostenbestandteile sind:

- Investitionsausgaben für Planung und Bau,
- Finanzierungsausgaben,
- Bewirtschaftungskosten einschließlich Instandhaltung und -setzung,
- Transaktions- und Verwaltungskosten,

¹⁷ Barwert-/Annuitätenmethode

- Risikokosten sowie
- Kosten der Verwertung.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fällt die Entscheidung, ob eine ÖPP-Ausschreibung durchgeführt oder ob das Projekt in der konventionellen Variante umgesetzt wird.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei Ausschreibungen des ÖPP-Projektes in den Vergabeunterlagen darauf hinzuweisen, dass bei Vorlage eines unwirtschaftlichen Ergebnisses die Ausschreibung aufgehoben wird. Dies ist dann der Fall, wenn das Angebot kostenmäßig höher als der Vergleichswert der konventionellen Ausführung (PSC) liegt.

Der Landesrechnungshof ist sich der Tatsache bewusst, dass in der Praxis die Aufhebung einer ÖPP-Ausschreibung die Ausnahme bleiben dürfte, da neben den bereits entstandenen Kosten (Vergleiche: 1,5 Mio. € Transaktionskosten für die JVA Burg bis zur Vorlage der Ausschreibungsergebnisse) zusätzliche Kosten einer neuen, konventionellen Planung, Ausschreibung und Vergabe der Leistungen und ein nicht unerheblicher Zeitverzug für die Umsetzung des Projekts entstehen würden¹⁸.

Umso mehr ist bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf eine objektive und vollständige Kostenerfassung zu achten, um eine wirtschaftliche Vorgehensweise garantieren zu können.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die Beratungsunternehmen beim Wirtschaftlichkeitsvergleich die konventionelle Beschaffungsvariante (PSC) mit weit höheren Risiko- und Bewirtschaftungskosten als das ÖPP-Projekt belegten, um einen Wirtschaftlichkeitsvorteil der ÖPP-Variante zu erzielen.

Beispielhaft verweist der Landesrechnungshof auf folgende Mängel im Verfahren:

¹⁸ Die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) 2009 verweist unter § 20 Abs. 3 darauf, dass Lösungsvorschläge von Bietern, die außerhalb von Planungswettbewerben – wie bei ÖPP – vorgelegt werden, gemäß Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zu vergüten sind.

3.3.1 Investitionsausgaben in den unterschiedlichen Beschaffungsvarianten

JVA Burg

Das Land Sachsen-Anhalt hat in Burg eine JVA mit 650 Haftplätzen für männliche Erwachsene des „geschlossenen Vollzuges“ als ÖPP-Projekt errichten lassen und Dienstleistungsbereiche, die nicht zu den hoheitlichen Aufgaben gehören, privat vergeben. Die Übergabe des Objektes fand am 30. April 2009 statt.

Der Vorschlag, den Bau und die Teilbewirtschaftung der JVA Burg in Sachsen-Anhalt als ÖPP-Vorhaben umzusetzen, wurde aufgrund eines errechneten Effizienzvorteils von ca. 12 v. H. im Dezember 2006 durch den Ausschuss für Finanzen bestätigt.

Die vom Beratungsunternehmen ausgewiesenen wesentlichen Faktoren für den angegebenen wirtschaftlichen Vorteil des ÖPP-Modells waren:

- geringere Finanzierungskosten für die Planungs- und Bauphase,
- geringere Planungs- und Baukosten,
- geringere Bauunterhaltungskosten,
- geringere Personalkosten in den privatisierten Dienstleistungsbereichen sowie
- geringere monetäre Bewertung der Risiken.

Dem Wirtschaftlichkeitsvergleich lag für die konventionelle Variante (PSC) u. a. eine Baukostenschätzung über 116,4 Mio. € des Staatshochbauamtes Merseburg vom 30. September 2003 zugrunde. Durch Risikofaktoren und Indizierung aufgrund des Preisindex stiegen diese in 2006 auf 145,1 Mio. € an.

Damit lagen die Gesamtbaukosten je Haftplatz bei 179.000 € bzw. 223.000 € (Risiko und Indizierung).

Eine Aktualisierung der Baukosten und damit auch des PSC durch einen höheren Schärfegrad, d. h. nicht nur Kostenschätzung sondern Kostenberechnung für den Bau der JVA, erfolgte weder durch die Staatshochbauverwaltung noch durch das Beratungsunternehmen.

Eine Gegenüberstellung der veranschlagten Kosten mit tatsächlichen Kosten von neu erbauten JVA in Sachsen und Hessen zeigte, dass wirtschaftlichere Ergebnisse durchaus zu erzielen gewesen wären.

	Haftplätze Anzahl	Gesamtbaukosten - in €-	Gesamtbaukosten je Haftplatz - in €-
Dresden (2005)	750	72.860.000	97.150
Hünfeld (2005)	502	61.900.000	123.300
Burg - Eigenbau (Prognose 2006)	650	145.100.000	223.000
Burg - ÖPP (Prog- nose 2006)	650	100.000.000	153.850

Selbst unter Berücksichtigung einer Baukostenerhöhung innerhalb des Zeitraumes von 2005 bis 2007/2008 von ca. 8 v. H. hätten die Gesamtbaukosten für Burg pro Haftplatz im Vergleich mit Dresden und Hünfeld zwischen 104.000 €¹⁹ und 133.000 €²⁰ und nicht bei 153.850 € pro Haftplatz liegen dürfen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes legte das Beratungsunternehmen somit keine belastbare Kostenberechnung der Investitionskosten (Baukosten) für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Einen Kostenvergleich mit anderen neu erbauten Justizvollzugsanstalten führte weder die Staatshochbauverwaltung noch das Beratungsunternehmen durch.

3.3.2 Vorgaben bei der Bauausführung und Bewirtschaftung in den unterschiedlichen Beschaffungsvarianten

Auch bezüglich Bauausführung und Bewirtschaftung ist für die Modelle von konventioneller und ÖPP-Variante ein einheitliches Qualitätsniveau zu definieren.

a) JVA Burg

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich wies innerhalb der Bewirtschaftungskosten für den Eigenbau eine Gesamtsumme für Instandhaltung und Reinvestition über die gesamte Nutzungsdauer von 25 Jahren von rund 162,6 Mio. € aus, für das ÖPP-Modell hingegen nur rund 60,4 Mio. €

Obwohl das Beratungsunternehmen die Baukosten des ÖPP-Projektes mit 70 v. H. der konventionellen Variante veranschlagt hatte, begründete es die vorgenannte Kostendifferenz u. a. mit dem Einsatz von qualitätsmäßig höherwertigen Baumaterialien und Erstausstattungen bei der ÖPP-Variante, der geringere Instandhaltungs- bzw. Reinvestitionskosten nach sich ziehen würde.

Darüber hinaus ergaben die jährlich anfallenden Bauunterhaltungskosten als prozentualer Anteil der Baukosten, in diesem Fall

- im Jahr 1 bis 10 von 0,517 v. H. und

¹⁹ 97.150 € x 1,08= 104.000 €

²⁰ 123.300 € x 1,08= 133.000 €

- im Jahr 11 bis 25 von 1,575 v. H.,
auch rein rechnerisch niedrigere Bauunterhaltungskosten für die ÖPP-Variante.

Dem Vertragsentwurf zum ÖPP-Projekt konnte der Landesrechnungshof keine festgesetzten jährlichen Ausgaben für den Bauunterhalt entnehmen. Damit standen den Mehrkosten von 102 Mio. € für die konventionelle Beschaffungsvariante im ÖPP-Modell nur die jährlichen Nutzungsentgelte gegenüber, bei denen keine konkreten Aussagen zu Investitionsintervallen und -kosten festgeschrieben wurden.

Für den Landesrechnungshof war die Diskrepanz des Ansatzes von 162,6 Mio. € in der konventionellen Variante und lediglich 60,4 Mio. € in der ÖPP-Variante für erforderliche Instandhaltungs- und Reinvestitionskosten nicht nachvollziehbar. Diese unterschiedlichen Kostenansätze für den Bauunterhalt in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das Beratungsteam erachtete der Landesrechnungshof als ungerechtfertigte Präferenzierung des ÖPP-Modells.

Darüber hinaus brauchte der private Partner aufgrund der Nichtfestlegung von jährlichen Instandhaltungsausgaben keinen zahlenmäßigen Nachweis zu den Instandhaltungs- und Reinvestitionskosten zu liefern.

b) Schulen und Kindergärten in Halle

Im Jahr 2005 bewirtschaftete die Stadt Halle (Saale) 76 Schulen und 52 Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft.

Der Investitionsstau betrug nach eigener Darstellung der Stadt bereits in 2003

- 125 Mio. € für Schulen und Sporthallen sowie
- 31 Mio. € für kommunale Kindertageseinrichtungen.

Eine konventionelle Sanierung der Schulen und Kindertageseinrichtungen war nach Einschätzung der Stadt aufgrund der kritischen Haushaltslage aus Eigenmitteln bzw. durch eine Kreditfinanzierung nicht möglich. Die Sanierung von insgesamt neun Schulobjekten und vier Kindertageseinrichtungen als ÖPP-Variante wurde von der Stadt als Alternative angesehen, die zudem zu Kosteneinsparungen von 15 bis 20 v. H. gegenüber der konventionellen Variante führen sollte.

Um diesen Effizienzvorteil zu bestätigen, wurden von dem durch die Stadt Halle (Saale) beauftragten Beraterteam in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. folgende Annahmen getroffen:

Geplante Baukosten/ Baukonstruktion

Maßnahme	Konventionelle Variante - in €-	ÖPP-Variante - in €-	Mehrkosten Konventionelle Variante - in €-	Mehrkosten Konventionelle Variante - in v. H. -
Kindertagesstätten				
Zwischensumme Kindertagesstätten	2.928.120	2.612.509	315.611	10,8
Schulen				
Zwischensumme Schulen	26.183.332	24.451.828	1.731.504	6,6
Gesamt	29.111.452	27.064.337	2.047.115	7,0

In der ÖPP-Variante wurde zum Teil eine höherwertige Bauausführung – wie zusätzliche Fassaden- und Dachdämmung und Einbau von Brennwertkesseln – unterstellt, die Bauwerkskosten aber niedriger veranschlagt.

Ausgewählte Bewirtschaftungskosten

Jährliche Bewirtschaftungskosten	Konventionelle Variante - in €-	ÖPP - in €-	Mehrkosten Konventionelle Variante - in €-
Hausmeisterkosten	469.194	277.824	191.370
Wärmeversorgungskosten	372.650	354.594	18.056
Stromversorgungskosten	115.953	111.257	4.696
Kosten der Wasserver- und Abwasserentsorgung	90.704	87.091	3.613
Kosten der Müllabfuhr	47.902	34.399	13.503
Reinigungskosten	815.860	711.659	104.201

Die Kosten der Bewirtschaftung setzte das Beraterteam in der ÖPP-Variante grundsätzlich niedriger an als bei der konventionellen Variante. So wurden z. B. in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowohl bei den Kindertageseinrichtungen als auch bei den Schulen

- der Personalaufwand (Hausmeister) in der ÖPP-Variante auf 80 v. H. der Personalkosten der konventionellen Variante festgesetzt. Dieses sollte durch eine sozialverträgliche Anpassung an das privatwirtschaftliche Lohnniveau sowie eine Umstrukturierung, d. h. eine Verringerung im Personalbestand, erreicht werden. Darüber hinaus wurde unterstellt, dass sich durch die Sanierung sämtlicher Objekte die Arbeiten des Hausmeisters (z. B. für Kleinreparaturen, Überwachungszeiten bei Reparaturen) verringern würden.
- die Durchschnittsverbräuche für die Wasserversorgung um ca. 15 bis 20 v. H. bei der ÖPP-Variante reduziert. Dies sollte durch den Einbau von wassersparenden Armaturen erreicht werden.

- Einsparungen bei der Müllabfuhr durch Beseitigung der nicht ausgelasteten, aber bereitgestellten Müllbehälter angesetzt. In der konventionellen Variante wurde die Größe und Anzahl der nicht ausgelasteten Abfallbehälter fortgeschrieben.
- den veranschlagten Reinigungsleistungen in der ÖPP-Variante rein „privatwirtschaftliche Preise“ zugrunde gelegt.

Der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prognostizierte Kostenvorteil in den Bewirtschaftungskosten zugunsten der ÖPP-Variante war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar belegt.

So besteht auch bei einer konventionellen Beschaffung die Möglichkeit, Dienstleistungen wie Hausmeister Tätigkeiten und Reinigungsarbeiten „am Markt“ auszuschreiben.

Die für Kindertageseinrichtungen und Schulen insgesamt bei der Wärme-, Strom-, Wasserver- und Abwasserentsorgung ausgewiesenen Effizienzvorteile waren nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht allein der ÖPP-Maßnahme zuzuordnen.

Vielmehr war die Stadt Halle (Saale) nach den kommunalrechtlichen Vorschriften verpflichtet, auch in der konventionellen Variante die wirtschaftlichste Lösung, unter Berücksichtigung der Folgekosten, zu realisieren.

c) Schulen der Landeshauptstadt Magdeburg - Paket I

Eine ähnliche Ausgangssituation wie in der Stadt Halle (Saale) lag auch in der Landeshauptstadt Magdeburg vor. Die Stadt beabsichtigte, in einem ersten Paket fünf Schulen als ÖPP-Projekt zu vergeben.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde auch hier durch ein Beratungsunternehmen durchgeführt. Grundlage der Baukostenermittlung für den PSC waren bereits in der Landeshauptstadt durchgeführte und abgerechnete Schulsanierungsvorhaben. Bis dahin waren die Schulsanierungen in mehreren, zum Teil bis zu vier Bauabschnitten je Schule durchgeführt worden. Die Streckung der Bauvorhaben über lange Zeiträume war notwendig, weil die Stadt aufgrund der Haushaltslage und der Rahmenbedingungen (z. B. Gewährung von Fördermitteln in Jahresscheiben) die erforderlichen Haushaltsmittel nicht in kürzeren Zeiträumen zur Verfügung stellen konnte.

Aus diesen Sanierungsvorhaben wurden unter Berücksichtigung von Zu- und Abschlägen Referenzpreise (€/m²) ermittelt und für die Kostenberechnung der konventionellen Beschaffungsvariante herangezogen. Abweichend wurde bei der Kosten-

berechnung für die ÖPP-Variante in der Wirtschaftlichkeitsprognose unterstellt, dass die Sanierung in einem Bauabschnitt erfolgt.

Der Kostenvorteil einer Gesamtsanierung in einem Bauabschnitt wurde mit 10 v. H. ermittelt.

Auch der Ansatz der Heizkosten als Bestandteil der Bewirtschaftungskosten wurde mit einem Vorteil von 20 v. H. bei der ÖPP-Variante vorgenommen. Dieses Kostenersparnis begründete das Beratungsunternehmen mit möglichen Einsparpotenzialen aufgrund des Lebenszyklusgedankens. Als Beispiel wurde der Rückbau von Heizkörpern in nicht nutzbaren Räumen angeführt. Nachweise, die diese pauschale Annahme gerechtfertigt hätten, lagen nicht vor.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es unbestritten, dass eine Sanierung als Gesamtmaßnahme in einem Bauabschnitt wirtschaftlicher gegenüber der Durchführung mehrerer Einzelvorhaben über einen längeren Zeitraum ist. Dies trifft aber auf alle Beschaffungsvarianten zu und ist kein Vorteil von ÖPP.

Auch bei einer konventionellen Beschaffung wäre bei Bereitstellung der finanziellen Mittel – vergleichbar der ÖPP-Variante – die Baudurchführung als Gesamtmaßnahme möglich gewesen.

Darüber hinaus erachtet der Landesrechnungshof die Annahmen des „Rückbaus von Heizkörpern in nicht nutzbaren Räumen“ bauphysikalisch als bedenklich.

Einsparungen von Betriebs- bzw. Energiekosten sollten auch bei der öffentlichen Hand gängige Praxis sein. Der Ansatz eines fünffachen Einsparpotenzials bei der ÖPP-Variante gegenüber der Eigenerledigung traf das Beratungsunternehmen pauschal. Bauphysikalische Nachweise, die diese These stützen, wurden nicht vorgelegt. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes war dieser Ansatz unrealistisch.

Die sowohl bei der JVA Burg, bei den Kindertagesstätten und den Schulen in der Stadt Halle (Saale) als auch bei den Schulen in der Landeshauptstadt Magdeburg beispielhaft aufgezeigten, unterschiedlichen Annahmen zur Bauausführung und Bewirtschaftung der Objekte in den Beschaffungsvarianten „konventionell“ und „ÖPP“ entsprachen nicht den einschlägigen Leitfäden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Es wurden zum Teil unrealistische Annahmen getroffen, die nicht belegbar waren und somit zu verfälschten Ergebnissen führten.

Um die Vergleichbarkeit der konventionellen mit der ÖPP-Variante zu gewährleisten, sind beide Ansätze auf der Basis eines identischen Leistungsbildes zu kalkulieren.²¹

3.3.3 Risikokosten in den unterschiedlichen Beschaffungsvarianten

Entsprechend dem „Leitfaden zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei ÖPP-Projekten“ werden die Risiken in der Regel als kalkulatorische Kosten der jeweiligen Beschaffungsvariante zugeschlagen (siehe auch 3.2.3).

Im Rahmen der Bewertung von Risiken erfolgt zunächst eine qualitative Einstufung der Risiken hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihrer Schadenswirkung. Die Bandbreite dieser Einstufung reicht hierbei von vernachlässigbar über gering bis zu groß bzw. sehr groß. Dabei kann die Bewertung zwischen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe variieren, d. h., eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit kann eine geringere Schadenswirkung haben. So ist z. B. das Risiko „Vandalismus“ an Schulen mit einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit zu bewerten, führt aber in seiner Schadensauswirkung unter Umständen nur zu geringen bis mittleren Beeinträchtigungen des Schulbetriebs.

Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen konventioneller und ÖPP-Variante ist es erforderlich, die Risiken monetär zu bewerten. Das Hauptproblem der Risikobewertung sind die zum Teil nur geringfügigen zur Verfügung stehenden Daten. Empfehlungen verweisen weitgehend auf:

- Die Durchführung von Workshops unter Einbeziehung externer Experten,
- Erfahrungen aus anderen Projekten,
- Veröffentlichungen und
- Studien.

Aufgrund der unzureichenden Informationsvorlagen sind insbesondere die Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante nur vage prognostizierbar und damit die Risikoübertragung an sich und deren Höhe im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs hochgradig unsicher.²²

a) Schulen und Kindergärten in der Stadt Halle (Saale)

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen fest, dass im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung allein der Anteil der Risikokosten an den Gesamtkosten in der konventionellen Variante bei der Sanierung und Bewirtschaf-

²¹ Pricewaterhouse Coopers, PPP im öffentlichen Hochbau, Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

²² Prof. Dr. Andreas Pfnür, 9. Betriebswirtschaftliches Symposium-Bau, Weimar 2009

tung der Schulen und Kindergärten in der Stadt Halle (Saale) mit ca. 20 v. H. eingeschätzt wurde.

Vergleich der Gesamtkosten einschließlich Risikokosten zwischen der konventionellen Variante und ÖPP

	Konventionelle Variante			ÖPP-Variante		
	Gesamtkosten - in € -	Risikokosten - in € -	Risikokosten in v. H.	Gesamtkosten - in € -	Risikokosten - in € -	Risikokosten in v. H.
Kindertagesstätten	26.297.000	5.394.000	20,5	21.876.000	3.782.000	11,5
Schulen	231.577.000	45.528.000	19,7	195.600.000	32.771.000	11,1
Gesamt	257.874.000	50.922.000	19,8	217.476.000	36.553.000	11,1

Aus Sicht des Landesrechnungshofes waren die angenommenen Risikozuschläge für die konventionelle Variante deutlich zu hoch angesetzt. Die sich ergebenden angeblichen Vorteile der ÖPP-Variante gegenüber der Eigenrealisierung mit 12 v. H. bei den Kindertagesstätten und 9 v. H. bei den Schulen waren letztendlich auch den hohen Risikokosten, die der konventionellen Variante zugerechnet wurden, geschuldet.

b) JVA Burg

Die Risikokosten bei der JVA Burg legte das Beratungsunternehmen auf der Basis von Erfahrungswerten in einem Workshop und auf der Grundlage der in 2004 erstellten Machbarkeitsstudie fest:

Risikoverteilung

Risiken	Konventionelle Variante	ÖPP-Variante	
	Risiko für die öffentliche Hand - in v. H. -	Risiko des privaten Partners - in v. H. -	Risiko, das beim Land verbleibt - in v. H. -
Planung	5,00	3,50	1,50
Bau	7,50	7,00	0,50
Instandhaltung	8,75	6,75	2,00
Gebäudebewirtschaftung	8,75	8,00	0,75
Betriebskosten, Personalkosten, sonstige Kosten	5,00	4,50	0,50

Die Festlegung der Risiken war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus fanden die Risikoanteile, die bei der ÖPP-Variante beim Land verbleiben, keinen Eingang in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat sich nach erfolgter Übergabe und Nutzung des Objektes die Effizienzrendite gegenüber der Eigenrealisierung durch

zusätzliche 45 Stellen, die entgegen dem Plan benötigt werden, deutlich verringert. Ursprünglich lagen dem geplanten Personalbedarf für den Strafvollzug folgende Annahmen zugrunde:

- Plan bei Eigenbau 261 Landesbedienstete
- Plan bei bei ÖPP 208 Landesbedienstete

Das „Ist“ bei der ÖPP-Variante lag im Mai 2010 bei 253 Landesbediensteten.

Gegenüber den berechneten Kosten für die Betreuung der JVA Burg entstehen dadurch nach Angaben des Justizministeriums²³ Mehrkosten von jährlich rund 1,7 Mio. € bzw. über 42 Mio. € auf die Laufzeit von 25 Jahren bezogen.

Diese enorme Kostensteigerung für das Land beim Personal nach einem Jahr im „Echtbetrieb“ war in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lediglich mit einem Risiko von 0,5 v. H. im ÖPP-Modell bewertet worden.

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die Risikobewertungen – Eintrittswahrscheinlichkeit und monetäre Auswirkung – sowohl bei dem ÖPP-Projekt in Halle (Saale) als auch bei der JVA Burg auf Annahmen beruhten, die sachlich nicht plausibel begründet waren.

Diese Vorgehensweise bei der Einstufung und Bewertung der Risiken entsprach nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht den einschlägigen ÖPP-Leitfäden und führte dazu, dass in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht alle Kosten berücksichtigt wurden, die bei einer ÖPP-Realisierung letztendlich von der öffentlichen Hand zu tragen sind.

Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes zeigen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen methodisch mangelhaft durchgeführt und vorrangig die konventionellen Beschaffungsvarianten mit hohen Risikokosten belegt wurden. Dadurch konnten die geschätzten Kosten der konventionellen Umsetzung teilweise so zielorientiert festgelegt werden, dass der wirtschaftliche Vorteil augenscheinlich auf Seiten des ÖPP-Modells lag.

Nach einer Studie in Großbritannien resultierten allein 60 v. H. der Einsparungen bei ÖPP-Projekten aus der Bewertung der auf den privaten Partner übertragenen Risiken.²⁴

Jede ÖPP-Maßnahme weist spezielle, unterschiedlich ausgeprägte Risiken auf. Eine kritische Herangehensweise sollte die Grundlage jeder Risikobewertung sein.

²³ Senatsaußen taggedung am 20. April 2010 in der JVA

²⁴ Arthur Andersen/LSE Enterprise: Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative

Daher sollten Risikokosten im Wirtschaftlichkeitsvergleich separat ausgewiesen werden, um ihren Einfluss auf das Gesamtergebnis transparent zu machen.

Der Tatsache geschuldet, dass Bauen und Finanzieren durch langfristige Wartungs- und Dienstleistungsverträge ergänzt werden, finden auch alle Risikozuschläge während der Betriebsphase – in der Regel 25 Jahre – Eingang. Das heißt, die öffentliche Hand zahlt bei der ÖPP-Variante über die gesamte Zeit der Vertragsbindung Risikozuschläge für alle bewerteten Risiken, unabhängig von deren Eintrittswahrscheinlichkeit. Dagegen werden bei der konventionellen Beschaffungsvariante kalkulatorische Wagnisse berücksichtigt, die nur bei tatsächlichem Auftreten zu einer monetären Belastung führen.

3.4 Phase III - Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In der dritten Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung folgt die Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens mit dem Ziel der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots. Die Angebote der privaten Bieter sind zu bewerten und – in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit – untereinander und mit der konventionellen Variante (PSC) zu vergleichen. Aufgrund von Änderungen

- der Rahmenbedingungen/Grundannahmen
- des Projektumfangs und/oder der -laufzeit
- des Leistungsumfangs bzw. der Qualitätsanforderungen sowie
- der Risikoverteilung und/oder -bewertung

hat auch eine Anpassung des PSC zu erfolgen.

Bei den vom Landesrechnungshof geprüften ÖPP-Projekten waren u. a. prognostizierte Effizienzgewinne von

- 12 v. H. bei der JVA Burg,
- 11 v. H. bei den Schulen des Paketes I der Stadt Magdeburg und
- 8 v. H. bei den Kindertagesstätten (Durchschnitt aller vier Kindergärten) sowie
- 21 v. H. bei den Schulen (Durchschnitt aller neun Schulen) der Stadt Halle (Saale)

Grundlage der Entscheidungen zur Durchführung von ÖPP gewesen.

a) JVA Burg

Grundlage der Berechnung der Baukosten für den PSC der JVA Burg waren die abgerechneten Gesamtkosten der Jugendvollzugsanstalt Raßnitz, die neben den Kosten der Gebäudeerrichtung auch die Investitionskosten für die Ersteinrichtung

einschlossen. Neben Ausstattungsgegenständen für die Verwaltung, Küche, Sport und Gesundheitsfürsorge waren auch die Ersteinrichtungen für die theoretische und praktische Berufsausbildung der rechtskräftig verurteilten Jugendlichen in diesen Kosten enthalten.

Im Angebot der Bieter zum ÖPP-Projekt JVA Burg waren diese Kosten – wie z. B. Geräte und Maschinen für die praktische Ausbildung bzw. Beschäftigung der Gefangenen – nicht Bestandteil der Investition. Die Organisation, Aufsicht und Betreuung der Werkbetriebe Arbeitstherapie, Graviererei, Schlosserei, Schneiderei und Tischlerei vergab das Land nicht an private Betreiber, sondern beließ diese Aufgaben beim Landesbetrieb für Bildung und Beschäftigung des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Ausstattungskosten in diesen Werkbereichen und den Schulräumen waren in der Kostenschätzung für den PSC mit rund 2,2 Mio. € veranschlagt.²⁵

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätten diese Kosten in der Phase der Vergabeverhandlungen konkretisiert und bei der Anpassung des PSC bei den Investitionsausgaben der konventionellen Beschaffung in Abzug gebracht werden müssen.

b) Schulprojekt der Landeshauptstadt Magdeburg

Die Landeshauptstadt Magdeburg führte zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots ein Bieterverfahren durch.

Während der Vertragsverhandlungen mit dem privaten Bieter wurde der Anteil der Bauleistungen reduziert. Das beauftragte Beraterunternehmen führte einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen dem endverhandelten Angebot und dem PSC-Wert der konventionellen Variante durch. Dabei wurde vom Beraterunternehmen der PSC-Wert nur teilweise angepasst. Für die Bauleistungen wurden die Kosten nicht an den im Verhandlungsverfahren reduzierten Bauumfang angeglichen. Vielmehr wurden die Baukosten des PSC aus dem vorläufigen Wirtschaftlichkeitsvergleich übernommen und mit den Angebotskosten des privaten Anbieters und dessen reduziertem Leistungsumfangs verglichen.

Darüber hinaus hatte die Landeshauptstadt Magdeburg die ÖPP-Leistungen Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb für eine Laufzeit von 30 Jahren ausgeschrieben. In den 30 Jahren waren ca. 2 Jahre für die Bauphase und ca. 28 Jahre für den Betrieb kalkuliert. Abweichend davon enthielt das beauftragte Angebot jedoch eine

²⁵ Quelle: Schreiben des Ministeriums der Justiz an den Ausschuss für Finanzen vom 27. August 2007

Verkürzung der Betriebslaufzeit von 28 auf 20 Jahre. Die Finanzierungsleistungen über einen Zeitraum von 30 Jahren blieben unverändert.

Das Beratungsunternehmen verwies auf Einsparungen in der Betriebsphase aufgrund der um acht Jahre verkürzten Laufzeit für die Gebäudedienstleistungen.

Das Gesamtangebot der ÖPP-Variante wurde erst durch zusätzliche Reduzierung des Leistungszeitraumes und der damit verbundenen Minimierung von Kosten des Bauunterhalts wirtschaftlicher als die konventionelle Umsetzung.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes verstießen die von den Beraterunternehmen vorgelegten abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gegen die Grundsätze anerkannter ÖPP-Leitfäden, die einheitliche Leistungs- und Qualitätsstandards sowie identische Projektlaufzeiten und Risikoberücksichtigungen für die Gegenüberstellung und Vergleichbarkeit der Beschaffungsvarianten voraussetzen.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes stellte die Verkürzung der Vertragslaufzeit für die Betriebsleistungen keine Kosteneinsparung dar, sondern beruht auf einer wesentlichen Reduzierung der Bewirtschaftungsleistungen.

Damit beschränkt sich der Zyklus von Planung, Bau und Unterhaltung der Gebäude für den Privaten auf 20 Jahre und nicht – wie ursprünglich angedacht – auf 30 Jahre.

In der Folge muss die Landeshauptstadt nach Beendigung der Betriebsphase durch den privaten Partner weitere 10 Jahre die Finanzierungsverpflichtungen aus dem ÖPP-Projekt bedienen, die Kosten des Betriebes (Bauunterhalt und Reinvestition) aber bereits selber tragen.

Die damit verbundene erhebliche finanzielle Belastung fand keine Beachtung in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Darüber hinaus hätte das Beratungsunternehmen darauf hinweisen müssen, dass nach § 26 Abs. 1 VOL/A die Ausschreibung hätte aufgehoben werden müssen, da die Grundlagen der Ausschreibung sich wesentlich geändert hatten. Eine Reduzierung der ursprünglich geforderten Bauleistung und zusätzlich des Bewirtschaftungszeitraumes stellt nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine wesentliche Änderung der Ausschreibungsgrundlagen dar.

Im Falle einer Klage anderer Bieter wären zusätzliche Gerichtskosten und möglicherweise Bieterentschädigungen auf die Landeshauptstadt zugekommen.

4 Weitere Einzelfeststellungen

Unabhängig von den im Rahmen der Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellten Prüfungsergebnissen möchte der Landesrechnungshof auf folgende Einzelsachverhalte verweisen:

4.1 Vertragsrisiken des ÖPP-Projekts JVA Burg

Für die Modalitäten der Umsetzung von ÖPP-Projekten sind aufgrund ihrer output-orientierten Leistungsbeschreibung umfangreiche Verträge notwendig, die durch Langfristigkeit und Unvollständigkeit gekennzeichnet sind. Bei der Prüfung der Vertragsentwürfe zur JVA hat der Landesrechnungshof u. a. auf folgende, für das Land mit finanziellen Risiken verbundene Sachverhalte hingewiesen:

- Kosten, die sich durch eine Änderung des Nutzungsprofils (der baulichen Anlage) ergeben, sind grundsätzlich vom Auftraggeber, dem Land Sachsen-Anhalt, zu tragen. Eine Unterscheidung nach Gründen, z. B. Änderung von Rechtsvorschriften, erfolgte nicht. Damit ergeben sich nicht kalkulierbare Kostenrisiken, da erforderliche bauliche Änderungen über die geplante Vertragslaufzeit von mindestens 25 Jahren nur vom privaten Vertragspartner durchgeführt und die Leistungen in dieser Zeit nicht mehr dem Wettbewerb unterstellt werden können.
- Eventuelle Nutzungsänderungen innerhalb der Gefängnisstruktur führen ebenfalls zu Mehrkosten. So sind bei Gefangenenbelegungen der JVA mit Haftstrafen von unter drei Jahren durch das Land Ausgleichszahlungen vorzunehmen.
- Nicht festgelegt wurde der finanzielle Umfang der jährlichen Instandhaltung, z. B. in Form von AfA-Richtwerten²⁶ oder analog, wie bei Eigentumswohnungen in Form einer jährlichen konstanten Instandhaltungsrücklage, unabhängig von der tatsächlichen jährlichen Notwendigkeit. In der ÖPP-Rate des Landes ist dafür aber ein Pauschalbetrag in Höhe von 415.000 € für die ersten 10 Jahre kalkuliert worden.
- Für Energie, z. B. Gas, Strom und Wasser wurde vereinbart, alle entstehenden Kosten bis zu einem vom Bieter garantierten maximalen Verbrauch zu erstatten. Mehrkosten aufgrund höherer Verbräuche hat das Land allein zu tragen, bei Minderkosten teilen sich Land und Bieter den Überschuss.

Der Landesrechnungshof gelangte im Rahmen seiner Prüfung zu der Auffassung, dass die Risikoverteilung des vorgelegten Vertragswerkes insgesamt

²⁶ Als Absetzung für Abnutzungen (kurz AfA; handelsrechtlich Abschreibungen) wird die steuerrechtlich zu ermittelnde Wertminderung von Anlagevermögen bezeichnet.

nicht ausgewogen war und zulasten der öffentlichen Hand erfolgte. Dies könnte zu zusätzlichen finanziellen Belastungen für das Land führen.²⁷

Für den Landesrechnungshof war es u. a. nicht nachvollziehbar, wie z. B. ohne vorliegende Planung auf 25 Jahre im Voraus maximale Medienverbräuche für ein noch nicht errichtetes Objekt objektiv ermittelt wurden. Damit eröffnete sich für den privaten Vertragspartner die Möglichkeit, bei zu hoch angesetzten Verbräuchen zusätzlich Gewinn zu erzielen.

Langfristige Verträge bergen die Gefahr unterschiedlicher Interpretation und notwendiger Korrekturen in sich, die letztendlich immer mit zusätzlichen Kosten verbunden sind.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Landesrechnungshof eine objektive und kritische Herangehensweise bei der Vertragsgestaltung mit der Möglichkeit der einvernehmlichen Korrektur von Vertragsbestandteilen (Bewirtschaftung) durch die Vertragspartner nach Abschluss der Pilotphase.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollten maximale Verbrauchsmengen erst nach einer Anlaufphase festgelegt werden.

Auch seitens der Landesverwaltung wird das ÖPP-Projekt JVA Burg mittlerweile durchaus kritisch gesehen:

In einem Interview mit der „Volksstimme“ vom 4. Februar 2011 führte die Justizministerin A. Kolb unter der Überschrift „*Ein Privatmodell gibt's mit mir nicht*“ aus:

"Das Land hat sich für 25 Jahre finanziell gebunden. Ganz gleich, wie die Belegungszahlen in Burg aussehen. Auf neue Entwicklungen kann durch das Privat-Modell nicht ganz so flexibel reagiert werden, wie es bei Haftanstalten in eigener Regie möglich wäre, weil dies vielfältige Abstimmungen mit dem Vertragspartner erfordert. Auch der Aufwand für das Justizministerium ist zumindest in der Anfangsphase größer, weil die Mitarbeiter der Vollzugsabteilung die Vertragsumsetzung begleiten müssen. ..."

Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gegen die rückwirkende Verlängerung der Sicherheitsverwahrung vom 17. Dezember 2009

²⁷ Ausschuss für Finanzen am 4. Dezember 2006

hat auch das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 4. Mai 2011 alle Vorschriften zur Sicherungsverwahrung für verfassungswidrig erklärt.

Der Gesetzgeber muss bis Juni 2013 neue Regelungen schaffen. Bis dahin gelten Übergangsregelungen.

Die Sicherungsverwahrung ist den „*allgemeinen Lebensverhältnissen anzupassen.*“ Damit verbunden ist eine vom Strafvollzug getrennte Unterbringung gegebenenfalls in separaten Gebäuden und Abteilungen, die therapeutischen Erfordernissen entsprechen und familiäre und soziale Außenkontakte ermöglichen sowie ausreichende Personalkapazitäten vorhalten.

Die JVA Burg wurde ursprünglich für männliche Strafgefangene mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren oder lebenslanger Freiheitsstrafe sowie Sicherungsverwahrte aus Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt konzipiert.

Im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Recht und Verfassung des Landtages von Sachsen-Anhalt am 8. Dezember 2010 wurde im Zusammenhang mit der o. a. Gesetzesänderung u. a. erörtert, dass

- die Geschäftsgrundlage der Verwaltungsvereinbarung mit Sachsen und Thüringen mit den geänderten Voraussetzungen zur Sicherungsverwahrung in Frage gestellt werden müsse (Kosten und Unterbringungsmöglichkeiten in Burg),
- der künftige Standort für die Sicherungsverwahrung noch nicht feststehe. Die JVA Burg könne aufgrund der räumlichen Bedingungen, die nach den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht die Voraussetzungen für die Unterbringung von Sicherungsverwahrten erfüllen, unter Umständen dafür nicht mehr in Frage kommen.
- möglicherweise neue Investitions- und Personalkosten auf das Land zukämen.

4.2 Weiterbeauftragung eines Beratungsunternehmens in Halle (Saale)

Bereits im Jahr 2003 hatte die Stadt Halle (Saale) in Erwägung gezogen, geeignete Kindertageseinrichtungen und Schulen im Rahmen von ÖPP-Projekten entweder zu sanieren oder auch neu zu errichten und diese Einrichtungen über einen Zeitraum von 25 Jahren betreiben und instand halten zu lassen. Durch einen ÖPP-Eignungstest sollte die Vorentscheidung zu diesem Vorhaben getroffen werden.

In 2003 erhielt daraufhin ein Beratungsunternehmen den Auftrag für Vorbereitungsarbeiten zur Durchführung eines ÖPP-Modells und zur Vertretung der Interessen der Stadt Halle (Saale) bei Land und Bund. Ein schriftlicher Vertrag konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden. Auf ausdrückliche Nachfrage des Landesrechnungshofes bestätigte die Stadt Halle (Saale) den Abschluss eines

schriftlichen Vertrages mit dem Beratungsunternehmen, konnte aber keinerlei Vertragsexemplare oder Auftragschreiben beibringen. Aus dem Haushalt der Stadt wurden im Jahr 2004 rund 13.000 € für die Leistungen im Rahmen der Vorbereitung des Vorhabens gezahlt.

Der Landesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass dieses Beratungsunternehmen im Rahmen des beauftragten ÖPP-Eignungstestes mit den Fachbereichen der Stadtverwaltung eine umfangreiche Dokumentation zum Nachweis der Unabdingbarkeit der vollständigen Sanierung der betreffenden Schulen und Kindergärten fertigte.

Die mit der Erstellung der Dokumentation verbundenen Leistungen der Beratungsgesellschaft vergütete die Stadt nur zum Teil. Diese Einsparungen im Honorar waren nach Auffassung des Landesrechnungshofes ausschlaggebend für die später erfolgte und mit einem erheblich höheren Wertumfang verbundene Beauftragung desselben Beratungsunternehmens zur Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs.

Die Stadt Halle (Saale) folgt dieser Auffassung des Landesrechnungshofes nicht. Die Verwaltung hätte weder Zusagen zur weiteren Beauftragung der Beratungsgesellschaft getroffen noch mögliche Vorleistungen auf spätere Projektphasen beauftragt und eine Vergütung in Aussicht gestellt. Es gab seitens der Stadt keinerlei Verpflichtung, die Berater weiter zu beauftragen. Die Vorleistungen wurden von diesen auf eigenes Risiko durchgeführt.²⁸

Der Landesrechnungshof unterstreicht seine Ansicht, dass die Stadt Halle (Saale) mit dem Verfahrensablauf, d. h. ohne konkrete Regelungen des finanziellen Ausgleichs für die zusätzlichen durch das Beratungsunternehmen erbrachten Dokumentationen, die „unabdingbare Weiterbeauftragung“ anbahnte.

Die bisherige und auch weitere Systematik der Vorgehensweise des Beratungsunternehmens war nach Einschätzung des Landesrechnungshofes vom Ziel geprägt, Einfluss auf alle Entscheidungen zur weiteren Beauftragung von Beratungsleistungen durch die Stadt zu nehmen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt zur Wahrung der Objektivität, grundsätzlich die Leistungen Eignungstest und Wirtschaftlichkeitsvergleich sowie weitergehende Projektbetreuung in transparenten Verfahren an unterschiedliche,

²⁸ Quelle: Niederschrift der 12. öffentlichen Sitzung des Stadtrates vom 26. Juni 2010, 5.7 Stellungnahme zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 8. Dezember 2009

wirtschaftlich bzw. vertraglich nicht miteinander verbundene Büros zu vergeben.

4.3 Haushaltslage bei der Durchführung des ÖPP-Projektes in Halle (Saale)

Die Haushaltslage der Stadt Halle (Saale) war seit 2002 extrem angespannt. Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommune im investiven Bereich verschlechterte sich seit dem Jahr 2001 ständig. Eine konventionelle Sanierung der Schul- und Kindertagesstättenbereiche war zeitnah aufgrund der Haushaltslage nicht möglich. Die Durchführung eines ÖPP-Projektes wurde als alternative Lösung gesehen, die darüber hinaus noch zu „Einsparungen von 15 - 20 Prozent“²⁹ führen sollte. Unabhängig von den durch die Stadt eingeleiteten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen stieg der Soll-Fehlbetrag bis zum Jahr 2005 auf 229,7 Mio. € an. Die Stadt Halle (Saale) konnte ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, gemäß § 90 Abs. 3 Gemeindeordnung (GO LSA) den Haushaltsplan des Jahres 2006 in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Da ihr dieser Haushaltsausgleich nicht gelungen war, musste gemäß § 92 Abs. 3 GO LSA dem Haushaltsplan ein verbindliches Haushaltskonsolidierungskonzept beigelegt werden. Dieses mit der Haushaltssatzung 2006 vorgelegte fortgeschriebene Haushaltskonsolidierungskonzept für die Jahre 2006 bis 2012 (Stand: Mai 2006) entsprach nach Auffassung der Kommunalaufsicht nicht den gesetzlichen Regelungen.³⁰

Aufgrund dieser Tatsachen lehnte das Landesverwaltungsamt als Kommunalaufsicht die Durchführung der Sanierung von Schulen und Kindertagesstätten als ÖPP-Modell ab.

Das Landesverwaltungsamt hatte dem Ministerium des Innern mehrfach, zuletzt am 1. Februar 2007, zum Stand des Genehmigungsverfahrens für die ÖPP-Projekte berichtet und war zu der Einschätzung gelangt, dass die Voraussetzungen auch für eine ausnahmsweise Genehmigung nicht vorliegen würden. Eine Genehmigung der ÖPP-Geschäfte erachtete das Landesverwaltungsamt daher ausdrücklich für rechtswidrig.

Die kommunalaufsichtliche Genehmigung für die Sanierung und Bewirtschaftung von Schulen und Kindertageseinrichtungen vom 2. Februar 2007 erteilte das Landesverwaltungsamt auf ausdrückliche Weisung des Ministeriums des Innern. Die

²⁹ Beschlussvorlage der Stadt vom September 2004 im Ausschuss für Finanzen, städtische Beteiligungsverwaltung und Liegenschaften

³⁰ Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt, spätestens aber im fünften auf das letzte Finanzplanungs-jahr folgende Jahr

Genehmigung wurde unter die aufschiebende Bedingung der ergänzenden Maßnahmen zum Haushaltskonsolidierungskonzept gestellt. So forderte das Landesverwaltungsamt u. a. strukturelle Fehlbedarfe spätestens ab dem Jahr 2009 zu vermeiden und „die Beschlussfassung zur Bestätigung der Erfüllung der Anordnung“³¹ unverzüglich dem Landesverwaltungsamt vorzulegen.

Erst ab diesem Zeitpunkt hätte die Stadt mit der Umsetzung des ÖPP-Projektes beginnen dürfen. Mit Schreiben vom 6. Februar 2007 widerrief das Landesverwaltungsamt diese aufschiebende Bedingung.

Angesichts der äußerst prekären Haushaltslage der Stadt Halle (Saale) hätte die Genehmigung zur Durchführung der ÖPP-Maßnahme zu diesem Zeitpunkt nicht erteilt werden dürfen. Angesichts der Weisung des Ministeriums des Innern war die Entscheidung des Landesverwaltungsamtes, die Genehmigungen mit einer aufschiebenden Bedingung zu versehen, nachvollziehbar. Der Widerruf der Anordnung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes mit dem geltenden Recht nicht vereinbar.

Die Stadt Halle (Saale) vertritt den Standpunkt, dass die Genehmigung des ÖPP-Projekts dem Erlass des Ministeriums des Innern vom 9. Januar 2007 entsprach. Dieser Erlass regelt, zu welchem Zeitpunkt die Kommunalaufsicht eine Genehmigung erteilen muss, auch vor dem Hintergrund eines unausgeglichene Haushalts. Insbesondere hätte es sich bei der Schulsanierung um eine Pflichtaufgabe der Stadt gehandelt, die unabweisbar geboten war. Die Haushaltskonsolidierung würde durch Einsparungen an anderer Stelle nicht gefährdet.

Die Kritik des Landesrechnungshofes richtete sich keinesfalls gegen die Beseitigung baulicher Mängel und die Umsetzung von bauordnungs-, brandschutz- und gesundheitsrechtlichen Vorschriften in den Schulen und Kindergärten. Der Landesrechnungshof vertritt allerdings die Auffassung, dass das Beratungsunternehmen die Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Projektes nicht nachvollziehbar belegen konnte. Trotzdem hat die Stadt Halle (Saale) bei einem unausgeglichene Haushalt und einem mangelhaften Haushaltskonsolidierungskonzept sich für das ÖPP-Gesamtpaket entschieden und ist langfristige finanzielle Verpflichtungen von rund 218 Mio. € über 25 Jahre eingegangen. Darüber hinaus hat die Stadt mit ihrem ÖPP-Modell Haushaltsmittel über einen Zeitraum von 25 Jahren gebunden, die für andere Objekte nicht mehr zur Ver-

³¹ Verfügung des Landesverwaltungsamtes zur Haushaltssatzung 2006

fügung stehen. Das heißt, an Standorten von „Nicht-ÖPP-Projekten“ werden aufgrund fehlender Haushaltsmittel Investitionen ausbleiben müssen und größere Reparaturstaus entstehen.

Hierzu sei auch auf die aktuelle Haushaltslage der Stadt Halle (Saale) verwiesen:

- Der Schuldenstand per 31. Dezember 2010 (IST) beträgt 244,8 Mio. € (1.051 €/Einwohner.)
- Der Haushaltsplan 2011 weist im Verwaltungshaushalt
 - Einnahmen von 519,0 Mio. €,
 - Ausgaben von 790,3 Mio. € und somit einen
 - Fehlbedarf von 271,3 Mio. € aus.

Das Landesverwaltungsamt hat die Haushaltssatzung der Stadt für 2011 aufgrund nicht ausreichender Haushaltskonsolidierungsbemühungen beanstandet.

Die Stadt Halle (Saale) hält – trotz der Feststellungen des Landesrechnungshofes zu den vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – an der Vorteilhaftigkeit des ÖPP-Modells fest.³²

„Die Erhöhung des Instandhaltungsniveaus stellt gegenüber der bisherigen Praxis, die zu dem bestehenden Investitionsstau geführt hat, eine wesentliche Verbesserung dar und berücksichtigt den Aspekt der Nachhaltigkeit. Aus Sicht der Stadt Halle (Saale) ist es für nachfolgende Generationen nicht verantwortbar, notwendige Investitionen zu unterlassen und hierdurch perspektivische Mehrkosten zu verursachen.“

Der Landesrechnungshof unterstreicht an dieser Stelle seine Auffassung, dass das Vermeiden von Investitionsstaus, um spätere Mehrkosten zu verhindern und die Untersetzung des Begriffs Nachhaltigkeit des Bauens unabhängig vom Beschaffungsprozess (konventionell oder ÖPP) zu sehen sind. Nachhaltigkeit des Bauens als Gesamtheit von Ökologie, Ökonomie und Sozialkultur sollte gerade bei der öffentlichen Hand als Grundgedanke verankert sein.

5 Fazit

Die öffentliche Hand darf Projekte, die sie sich konventionell finanziert nicht leisten kann, ebenso wenig alternativ finanziert als ÖPP umsetzen.

³² Stellungnahme der Stadt Halle (Saale) zu der überörtlichen Prüfung des Landesrechnungshofes „Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“ vom 23. Juni 2010

ÖPP-Modelle stellen eine finanzielle Belastung für Folgegenerationen dar, bei der langfristig Gestaltungsspielräume entfallen.

Sie dürfen nicht dazu dienen, die verfassungsrechtliche Schuldengrenze im Grundgesetz zu umgehen.

Der Landesrechnungshof weist in Auswertung seiner Prüfungsergebnisse zusammenfassend auf Folgendes hin:

- **Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung schon beim ÖPP-Eignungstest die öffentliche Hand mit größtmöglicher Sorgfalt vorgehen sollte. Die Nichterfüllung der zwingenden Projekteigenschaften für eine ÖPP schließt diese als mögliche Beschaffungsvariante von vornherein aus.**
- **Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind einheitliche Leistungs- und Qualitätsstandards sowie identische Projektlaufzeiten und Risikoberücksichtigungen sowohl für die konventionelle Beschaffungsvariante als auch für die ÖPP-Variante anzusetzen. Nur so ist die Vergleichbarkeit der Beschaffungsvarianten gegeben.**
- **Im weiteren Verfahren muss die Vorteilhaftigkeit (Wirtschaftlichkeit) eines ÖPP-Projekts in jedem Einzelfall über die gesamte Laufzeit transparent nachgewiesen werden.**
- **Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof eine objektive und kritische Herangehensweise bei der Vertragsgestaltung mit der Möglichkeit der einvernehmlichen Korrektur von Vertragsbestandteilen (Bewirtschaftung) durch die Vertragspartner nach Abschluss der Pilotphase.**

2 Fehlende Entscheidung zur künftigen Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung sowie unzureichendes Beteiligungscontrolling

Die Landesregierung hat bisher keine Entscheidung zur zukünftigen Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung getroffen. Die fehlende Entscheidung zur zentralen, dezentralen oder gemischten Organisationsstruktur hat die zügige Aktualisierung der 14 Jahre alten Beteiligungsrichtlinie und damit die Verabschiedung eines Beteiligungshandbuchs verzögert.

Unabhängig von der Entscheidung zur Organisationsstruktur sollte unter Berücksichtigung des wichtigen Landesinteresses geprüft werden, ob die an die Beteiligungsunternehmen übertragenen Aufgaben verzichtbar sind oder die Beteiligungsunternehmen an private Dritte veräußert werden können.

Zur erfolgreichen Steuerung der Beteiligungsunternehmen ist ein Instrumentarium zu entwickeln, mit dem wesentliche beteiligungsspezifische Kennzahlen, Verhältniskennzahlen und Leistungsziele aus den strategischen Zielvorgaben der Landesregierung abgeleitet werden können. Das Erreichen dieser Zielvorgaben ist durch die Beteiligungsverwaltung zu überwachen und die erzielten Erkenntnisse sind den Vertretern des Landes in den Unternehmensgremien mitzuteilen. Das in diesem Sinne standardisierte Berichtswesen soll gravierende Abweichungen von den Zielvorgaben aufzeigen, Lösungsvorschläge unterbreiten und letztendlich Steuerungsaktivitäten durch die Unternehmensgremien ermöglichen. Ein nach diesen Vorgaben aufgebautes, einheitliches Beteiligungscontrolling gibt es bisher nicht.

Die vom Land angeschaffte Beteiligungsmanagementsoftware wird derzeit nur im Ministerium der Finanzen genutzt. Eine wesentliche Verbesserung der Beteiligungsverwaltung durch den Einsatz der Software kann nur erreicht werden, wenn diese bei allen beteiligungsführenden Ministerien und Landesbeteiligungen eingesetzt wird.

Die durch den Beteiligungsbericht des Landes vermittelte Transparenz hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung des Landes im Bereich seiner Beteiligungen ist noch verbesserungsbedürftig.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2010 das Beteiligungsmanagementsystem im Ministerium der Finanzen geprüft. Alle beteiligungsführenden Ministerien wurden mittels eines Fragebogens zum Controlling bei ihren jeweiligen Landesbeteiligungen in die Prüfung einbezogen. In den Jahresberichtsbeitrag sind auch Erkenntnisse aus früheren Prüfungen und der Auswertung von Jahresabschlüssen eingeflossen.

1 Wichtiges Landesinteresse

Das Land beteiligt sich zu den unterschiedlichsten Zwecken an Unternehmen des privaten Rechts. Für eine Beteiligung ist die Grundlage gegeben, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt (§ 65 LHO Abs. 1 Nr. 1). Diese Unternehmen haben im Regelfall den Auftrag, bei den verfassungsmäßigen Aufgaben des Landes mitzuwirken und insbesondere strukturpolitische Ziele der Landesregierung zu unterstützen (vgl. Landesportal Sachsen-Anhalt, Bericht über die Beteiligungen des Landes Sachsen-Anhalt an Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts, Stand: 8. Oktober 2010).

Unternehmen in diesem Sinne sind juristische Personen des privaten Rechts (wie z.B. GmbH), bei denen Gebietskörperschaften (hier: das Land) Eigentümer oder Anteilseigner des Unternehmens sind, und Unternehmen des öffentlichen Rechts als Körperschaften (wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau) oder Anstalten (z. B. die Nord/LB), an denen das Land mit Kapital beteiligt ist. Unternehmen in diesem Sinne sind auch Unternehmen, auf die das Land nur mittelbar über seine unmittelbaren Beteiligungen Einfluss nimmt.

Ein wichtiges Landesinteresse liegt immer dann vor, wenn durch die Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen bedeutsame Aufgaben des Landes erfüllt werden. Die Wirtschaftlichkeit ist gegeben, wenn das politische Ziel des Gesetzgebers oder der Landesregierung nicht besser durch eine andere Organisationsform (Behörde, Landesbetrieb, Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts), die Gewährung von Zuwendungen (Zuschüsse, Darlehen) an privatrechtliche Unternehmen ohne Landesbeteiligung oder die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen erreicht werden kann.

2 Beteiligungsvermögen und Beziehung zum Landeshaushalt

Die Beteiligungspolitik des Landes war einem ständigen Wandel unterworfen. Nach der Wiedergründung hat das Land eine Reihe von Einrichtungen übernommen, zwischenzeitlich einige wieder aufgegeben, andere Unternehmen sind liquidiert.

Die Anzahl der Beteiligungen hat sich über die Jahre wie folgt entwickelt:

Übersicht über die Anzahl der Beteiligungen des Landes

Jahr	1992	1995	2000	2005	2010
Anzahl der Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts	2	2	2	2	2
Anzahl unmittelbarer Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts	14	26	33	35	26
Anzahl mittelbarer Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts	3	6	20	14	21

Quelle: Einzelplan 13 der jeweiligen Haushaltsjahre. Bei einer mittelbaren Beteiligung hält das Unternehmen, an dem das Land unmittelbar beteiligt ist, Anteile am Kapital eines „Tochterunternehmens“.

Im Jahr 1992 hatte sich das Land an insgesamt 19 Gesellschaften unmittelbar oder mittelbar beteiligt und dabei für das Stammkapital der Beteiligungen **52,15 Mio. €** (102 Mio. DM) zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2000 war das Land an 55 Gesellschaften unmittelbar und mittelbar beteiligt, wodurch Mittel in Höhe von **66,5 Mio. €** (130,2 Mio. DM) durch Anteile am Stammkapital gebunden waren. Das Land hielt im Jahr 2010 noch 49 Beteiligungen, wovon 28 Beteiligungen unmittelbar eingegangen worden sind. Die Beteiligungshöhe variiert von der Kleinstbeteiligung (z. B. an der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH mit 4,17 v. H. des Stammkapitals) bis hin zur hundertprozentigen Beteiligung (z. B. an der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt). An diesen unmittelbaren Beteiligungen hält das Land ein anteiliges Stammkapital von **137,07 Mio. €**. Die durch Anteile am Stammkapital von Gesellschaften gebundenen Landesmittel haben sich damit seit Wiedergründung des Landes stetig erhöht.

Der durch die Beteiligungen dem Landeshaushalt zufließende Gewinn betrug für das Jahr 2009 laut Haushaltsrechnung rund 6,26 Mio. €. Im Haushaltsplan 2010/2011 sind in der Beilage 1 zum Einzelplan 13 für das Jahr 2010 insgesamt 350.000 € aus den Beteiligungen an der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt und der SALEG Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft mbH und für das Jahr 2011 insgesamt 5,2 Mio. € aus den Beteiligungen an der NORD/LB, an der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt und der SALEG Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft mbH an Gewinnausschüttungen an den Landeshaushalt

geplant. Nach dem endgültigen Haushaltsabschluss für das Jahr 2010 konnte das Land tatsächlich rund 924.000 € vereinnahmen. Von diesem Betrag entfielen 905.000 € auf die Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt.

Neben der Lotto-Toto GmbH und der SALEG mbH erwirtschaften z. B. auch die MDSE mbH, die SALUS gGmbH und die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH regelmäßig aus eigener Kraft Jahresüberschüsse, die jedoch bisher nicht oder im Fall der MDSE mbH seit 2008 nicht mehr an das Land oder andere Gesellschafter ausgeschüttet werden.

Gesellschaften, an denen das Land Sachsen-Anhalt beteiligt ist und die aufgrund ihrer Aufgabenstellung nicht in der Lage sind, ihre Kosten zu decken, werden durch Eigenkapitalzuführungen (z. B. die IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH), Fehlbetragsfinanzierungen oder Zuwendungen (z. B. die Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH) aus dem Landeshaushalt unterstützt.

Mittel, die aus dem Landeshaushalt jährlich in den verschiedenen Formen in die Gesellschaften fließen, werden als Gesamtsumme nicht im Haushaltsplan dargestellt. Es erfolgt in der Beilage 1 zum Einzelplan 13 nur ein Verweis auf den jeweiligen Haushaltsplan/das Kapitel/den Titel.

Der Beteiligungsbericht des Landes wird vom Ministerium der Finanzen seit 1996 erstellt und in unregelmäßigen Abständen veröffentlicht. In 2010 veröffentlichte das Ministerium jeweils einen Beteiligungsbericht am 11. Juni 2010 und am 8. Oktober 2010.

Im Beteiligungsbericht des Landes vom 8. Oktober 2010 weist das Ministerium der Finanzen für jede einzelne Beteiligung die Zuschüsse des Landes aus. Daraus ergibt sich, dass das Land im Jahr 2009 rund **35,72 Mio. €** Mittel aus dem Landeshaushalt gezahlt hat.

Die Mittel, die jährlich aus dem Landeshaushalt an die Beteiligungen des Landes fließen, übersteigen die Mittel, die von den Beteiligungsunternehmen an den Landeshaushalt ausgeschüttet werden, deutlich. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans ist dies für die Abgeordneten zusammengefasst jedoch nicht erkennbar. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die Zuschüs-

se des Landes an seine Beteiligungen in zusammengefasster Form in der Beilage 1 zum Einzelplan 13 dargestellt werden.

3 Kennzahlen zur Unternehmensentwicklung

Die Verwendung von Kennzahlen gewinnt bei der Betrachtung der Unternehmensentwicklung zunehmend an Bedeutung. Im Wirtschaftsleben prüfen Investoren oder Kreditgeber die Unternehmensentwicklung anhand zentraler Kennzahlen wie Cash Flow, EBIT³³, Umsatzrendite oder ähnlichem. In dem hier dargestellten Zusammenhang kann es für den öffentlichen Anteilseigner, den Gesellschaftervertreter, die Beteiligungsverwaltung in den jeweiligen Ministerien, die Aufsichtsratsmitglieder, die Mitglieder des Landtages und die interessierte Öffentlichkeit von Interesse sein, die Entwicklung der öffentlichen Unternehmen anhand von Vergleichskennzahlen zu beobachten.

Zu den absoluten Kennzahlen aus der Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung der ausgewählten Landesbeteiligungen zählen u. a. Anlagevermögen, Bar- und Bankvermögen, Bilanzsumme, Eigenkapital gesamt, Entwicklung des Jahresergebnisses, Mittelzuweisung des Landes, Personalaufwand, Sachanlagevermögen, Stammkapital, Summe aller Aufwendungen, Umsatzerlöse, Anzahl der Beschäftigten.

Als Verhältniskennzahlen (= Kennziffern) werden Kennzahlen bezeichnet, bei denen zwei oder mehr absolute Kennzahlen, z. B. aus der Bilanz oder der Gewinn- und Verlustrechnung, zueinander in Relation gesetzt werden.

Mittels solcher Verhältniskennzahlen können sowohl Unternehmensentwicklungen im Zeitablauf als auch Unternehmen miteinander verglichen werden, wobei der Vergleich zwischen einzelnen Unternehmen im Eigentum des Landes nur mit Einschränkungen möglich ist. Anders als bei Unternehmen im Privateigentum ist die Erbringung einer spezifischen Leistung das Unternehmensziel und nicht nur ein Mittel zur Wertsteigerung des Unternehmens.

Der Beteiligungsbericht des Landes enthält keine Verhältniskennzahlen, die aus der Bilanz oder der Gewinn- und Verlustrechnung entwickelt wurden.

Der Landesrechnungshof hat beispielhaft Verhältniskennzahlen definiert, die für die meisten Landesgesellschaften sinnvolle Interpretationen ermöglichen. Von den an-

³³ Gewinn vor Zinsen und Steuern (earnings before interest and taxes)

gesprochenen Verhältniskennzahlen sollen drei hier vorgestellt werden. Es werden die Zahlen des Jahres 2009 verwendet.

Bei den nachfolgenden Ausführungen hat der Landesrechnungshof die 100 v. H. Beteiligungen des Landes und ausgewählte Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts, unabhängig vom Anteil des Landes, betrachtet. Dabei handelt es sich um die:

- Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA)
- IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IBG)
- Spielbanken Sachsen-Anhalt GmbH (Spielbanken)³⁴
- Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt (Lotto-Toto)
- MDSE Mitteldeutsche Sanierungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH (MDSE)
- MDVV Mitteldeutsche Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (MDVV)
- Historische Kuranlagen und Goetheater Bad Lauchstädt GmbH (Kuranlagen)
- Staatliche Textil- und Gobelinmanufaktur Halle GmbH, Burg Giebichenstein (Textilmanufaktur)
- SALUS gGmbH Betreibergesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt (SALUS gGmbH)
- SALUS-Service GmbH (Salus-Service)
- SALUS Integra gGmbH Gesellschaft zur sozialorientierten Integration in Sachsen-Anhalt (Salus-Integra)
- SALUS-Praxis GmbH (Salus-Praxis)
- Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH (IMG)
- Mitteldeutsche Flughafen AG Konzern (MF AG Konzern)
- Mitteldeutsche Medienförderung GmbH (MDM)
- Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH Gemeinnütziges Unternehmen für die Entwicklung des ländlichen Raumes (LG) und
- die Landesweingut Kloster Pforta GmbH (LWG).

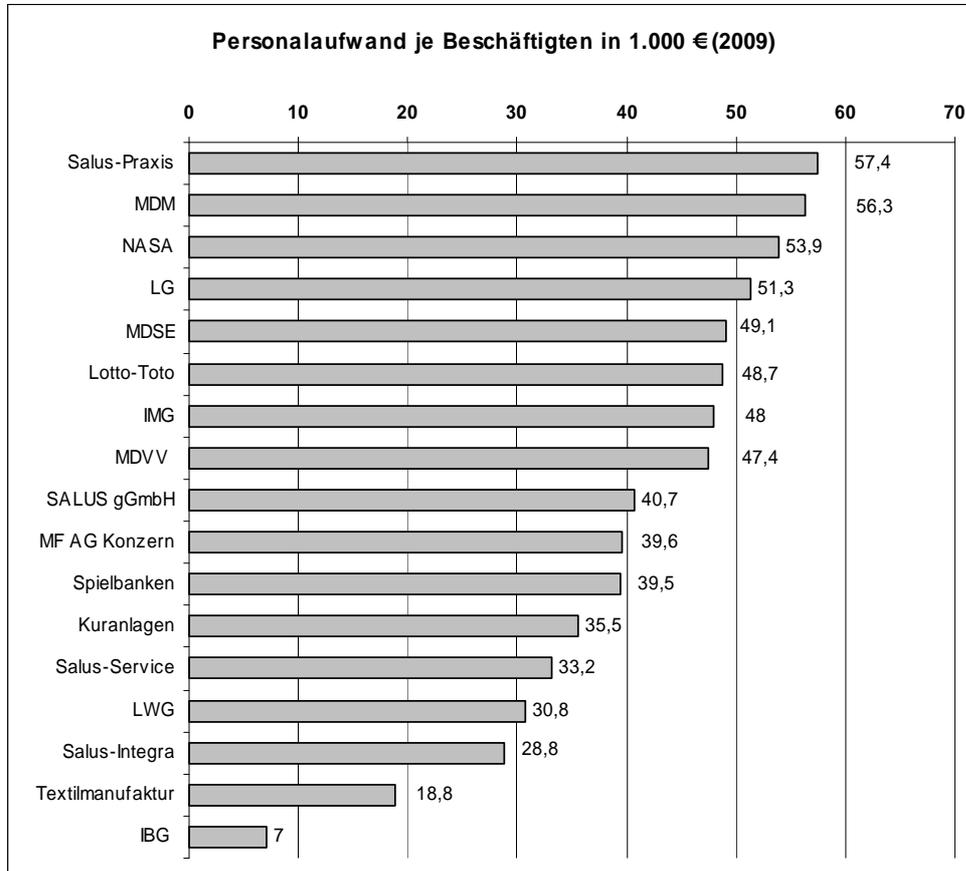
Personalaufwand pro Beschäftigten

Diese Kennziffer gibt den durchschnittlichen Personalaufwand pro Beschäftigten in dem betrachteten Kalenderjahr an. Die Kennziffer kann herangezogen werden, um die Entwicklung im Zeitablauf zu analysieren. Sie kann aber auch für Vergleiche mit anderen Landesgesellschaften oder der Landesverwaltung verwendet werden.

³⁴ Veräußerung durch das Land mit Wirkung zum 21. Januar 2010

Ermittlung der Verhältniskennzahl:

$$= \frac{\text{Personalaufwand eines Jahres (inklusive Geschäftsführer) in €}}{\text{Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten des Jahres}}$$



Die Grafik zeigt, dass es eine große Spannweite beim Personalaufwand pro Beschäftigten gibt. Zu berücksichtigen ist, dass es sich bei der Ermittlung der Kennziffer um eine Durchschnittsbildung handelt, bei der der Personalaufwand als Summe zur Gesamtzahl der Beschäftigten einschließlich der Auszubildenden und Geringverdiener einerseits und der Geschäftsführer andererseits ins Verhältnis gesetzt wird. Der niedrige Wert für die IBG ist allerdings untypisch, da er daraus resultiert, dass die Gesellschaft nach einer Umstrukturierung und der Verlagerung von Aufgaben auf eine beauftragte Managementgesellschaft von einem leitenden Beamten aus dem Ministerium der Finanzen geführt wird, der lediglich eine geringfügige „Aufwandsentschädigung“ erhält. Untypisch ist auch der hohe Wert für die Salus-Praxis, da in dieser Gesellschaft überwiegend Ärzte beschäftigt sind, die in ländlichen Regionen die Grundversorgung sicherstellen sollen. Davon abgesehen variieren die Werte von rund 18.800 € (Textilmanufaktur) bis zu rund 56.300 € (MDM). Die diesbezüglichen Einflussfaktoren sind vielfältig und spiegeln u. a. die Bedeutung

des Gestaltungsauftrages der jeweiligen Gesellschaft und die übertragenen Aufgaben wider.

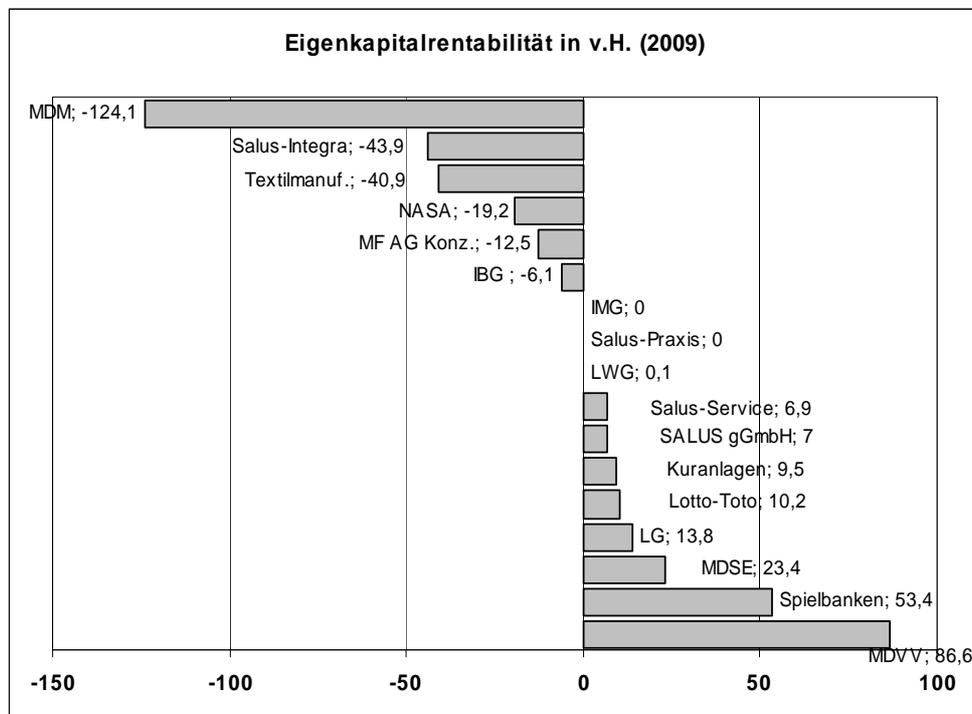
Eigenkapitalrentabilität

Die Kennziffer gibt an, wie viel € an Gewinn/Verlust pro eingesetzten 100 € an Eigenkapital erwirtschaftet wurden. Bei einer positiven Eigenkapitalrentabilität hat sich das vom Land eingesetzte Kapital entsprechend verzinst, bei einer negativen Eigenkapitalrentabilität endete die Tätigkeit der Gesellschaft in dem betrachteten Jahr mit einem Verlust. Die Kennziffer dient der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel und gibt auch Auskunft über die Ertragskraft der untersuchten Gesellschaft. Es sind Zeitreihenanalysen möglich oder auch Vergleiche mit anderen Gesellschaften.

Ermittlung der Verhältniskennzahl:

$$= \frac{\text{Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag (Anteil des Landes) in € x 100}}{\text{Eigenkapital in € (Anteil des Landes am Eigenkapital inklusive Rücklagen)}}$$

Für das Jahr **2009** wird exemplarisch die Eigenkapitalrentabilität der einzelnen Gesellschaften aus der nachfolgenden Grafik deutlich.



Aus der Grafik geht hervor, dass es Gesellschaften mit positiver und solche mit negativer Eigenkapitalrentabilität gibt. Die Spannweite erstreckt sich von 86,6 v. H. (MDVV) bis zu -124,1 v. H. (MDM). Zu den Gesellschaften mit hoher Rentabilität zählen beispielsweise auch Lotto-Toto und die LG. Lotto-Toto nimmt Ausschüttungen aus ihrem Jahresüberschuss an den Landeshaushalt vor. Zahlreiche Gesellschaften verfügen – aus der Sicht eines Gesellschafters, der Kapital einsetzt, um eine möglichst große Verzinsung seines eingesetzten Kapitals zu erreichen – über wenig Ertragskraft (z. B. die Textilmanufaktur, die MF AG Konzern). Hier ist wiederum zu berücksichtigen, dass bei diesen Gesellschaften nicht die Verzinsung des eingesetzten Kapitals im Vordergrund steht, sondern unternehmensspezifische Ziele zu berücksichtigen sind, die das Erreichen einer positiven Eigenkapitalrentabilität erschweren oder unmöglich machen. Beispielsweise geht es im Falle der Textilmanufaktur um die Bewahrung alter handwerklicher Techniken und die Ausbildung von Studenten oder im Falle der MF AG Konzern um die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen.

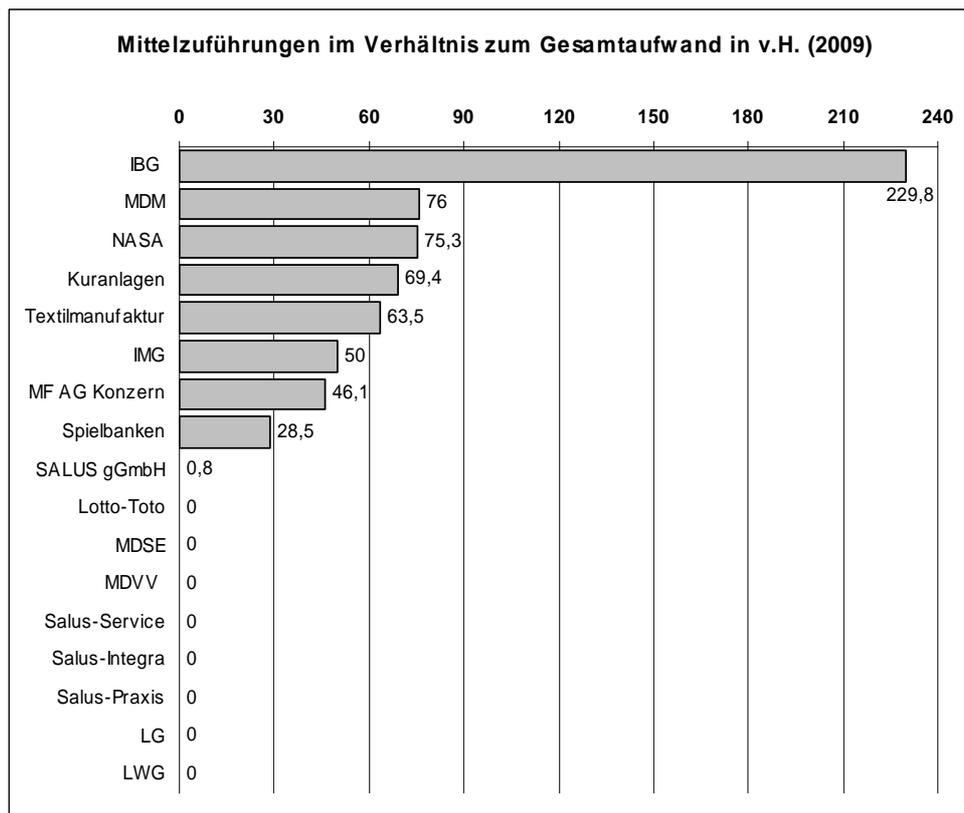
Quote der Abhängigkeit von Mittelzuführungen im Verhältnis zum Gesamtaufwand

Hier steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Gesellschaft die zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes erforderlichen Gesamtaufwendungen aus eigener Kraft erwirtschaften kann bzw. in welchem Umfang diese Aufwendungen durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt finanziert werden.

Die Frage ist, wie viel Mittelzuführungen die Gesellschaft pro 100 € Gesamtaufwendungen des betreffenden Wirtschaftsjahres für ihren Geschäftsbetrieb benötigt. Es sind Zeitreihenanalysen und auch Vergleiche mit anderen Gesellschaften möglich.

Ermittlung der Verhältniskennzahl:

$$= \frac{\text{Mittelzuführung aus dem Landeshaushalt in dem betrachteten Jahr in €} \times 100}{\text{Gesamtaufwand (Anteil des Landes) in dem betrachteten Jahr in €}}$$



Einige Gesellschaften finanzieren ihre Aufwendungen (Personalaufwand, Sachaufwand) aus eigener Kraft. Sie sind zur Aufrechterhaltung ihres Geschäftsbetriebes und zur Erledigung ihrer Aufgaben nicht auf Zuführungen angewiesen (beispielsweise die MDSE oder die LG). Andere Gesellschaften (IBG, MDM, NASA, Kuranlagen, Textilmanufaktur, IMG, Spielbanken, MF AG Konzern) könnten ihr operatives Geschäft ohne die Zuführungen nicht erledigen. Die öffentliche Hand muss hier die Abarbeitung der übertragenen Aufgaben durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt finanziell absichern.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die dargestellten Verhältniskennzahlen Beispielcharakter besitzen und das Ministerium der Finanzen eigene Verhältniskennzahlen ermitteln sollte.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes erleichtern Verhältniskennzahlen die Nachvollziehbarkeit der Geschäftsentwicklung der jeweiligen Beteiligung. Sie können auch herangezogen werden, wenn es darum geht, den Erfolg oder Misserfolg bei den Landesbeteiligungen zu messen und zu beurteilen.

Der Landesrechnungshof hat der Verwaltung empfohlen, im Beteiligungsbericht des Landes die Angaben zur Geschäftsentwicklung der jeweiligen Beteiligung um geeignete Verhältniskennzahlen zu ergänzen.

Das Ministerium der Finanzen hält eine Gegenüberstellung in Form der vorgeschlagenen Verhältniskennzahlen nicht für sachdienlich. Die Verhältniskennzahlen würden unberücksichtigt lassen, dass die Landesgesellschaften nicht vordergründig auf betriebswirtschaftliche Ziele ausgerichtet sind. Das Ministerium führt aus, dass in der Darstellung der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse betriebswirtschaftlich anerkannte Kennzahlen analysierend gegenübergestellt würden, die im Einzelfall abrufbar wären.

Der Landesrechnungshof verweist nochmals auf den Beispielcharakter der ermittelten Kennziffern und vertritt die Auffassung, dass geeignete Kennziffern den Informationsgehalt des Beteiligungsberichts erhöhen.

4 Verwaltung der Beteiligungen

4.1 Organisation der Beteiligungsverwaltung und Abweichungen von der Richtlinie

Gesetzlich nicht geregelt ist der organisatorische Aufbau einer Beteiligungsverwaltung. Die Organisationskompetenz hierfür obliegt der Landesregierung. Das Land Sachsen-Anhalt hatte bis 1997 eine zentrale Beteiligungsverwaltung. Mit Kabinettsbeschluss vom 18. März 1997 hat die Landesregierung die Dezentralisierung der Beteiligungsverwaltung beschlossen und die Richtlinie Beteiligungsverwaltung erlassen.

Die Richtlinie Beteiligungsverwaltung vom 18. März 1997 regelt die Funktionsabgrenzung zwischen der fachpolitischen Steuerung der Beteiligung durch das Fachministerium, das gleichzeitig die Gesellschafterrechte wahrnimmt, sowie der finanzpolitischen Steuerung durch das Ministerium der Finanzen und legt die Querschnittsaufgaben des Ministeriums der Finanzen, u. a. Erarbeitung und Aktualisierung der Beteiligungsrichtlinien, Auswahl des Abschlussprüfers der Beteiligungsunternehmen, Personalangelegenheiten von Geschäftsführern fest.

Die fachpolitische Steuerung der Beteiligung unterliegt danach dem Ministerium, dem der Unternehmensgegenstand bzw. die Schwerpunkte der Unternehmensakti-

vitäten zugeordnet sind und umfasst die fachliche Führung, die betriebswirtschaftliche Effizienz und die Einhaltung von haushaltswirtschaftlichen Vorgaben.

Das Ministerium der Finanzen hat zur Wahrnehmung der finanzpolitischen Steuerung einen gleichberechtigten Zugang zu allen Informationsquellen und Entscheidungsprozessen wie das Ministerium, das die Gesellschafterrechte wahrnimmt, und ist bei allen Planungen, Zielveränderungen und Maßnahmen mit finanzieller Auswirkung rechtzeitig und umfassend zu beteiligen.

In einzelnen Bereichen sind die Gesellschafterrechte trotz der abweichenden fachpolitischen Relevanz der Beteiligungen auf das Ministerium der Finanzen, somit im Widerspruch zu der o. g. Richtlinie, übertragen worden. Dies betrifft nachfolgend aufgeführte Beteiligungen:

- Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH (AMG),
- Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IMG),
- IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IBG),
- Mitteldeutsche Flughafen AG einschließlich ihrer Tochtergesellschaften.

Das Ministerium der Finanzen hat die Wahrnehmung der Gesellschafterrechte damit erklärt, dass diese Gesellschaften eine wesentliche Bedeutung für den Landeshaushalt haben und deshalb die finanzpolitische Steuerungsfunktion von wesentlicher Bedeutung ist.

Mit der Übertragung der Gesellschafterfunktion auf das Ministerium der Finanzen weicht die Landesregierung von ihrer eigenen Richtlinie ab und durchbricht damit das Prinzip einer dezentralen Beteiligungsverwaltung.

Im Rahmen des Neuzuschnitts der Ressorts zum Beginn der 6. Legislaturperiode wechselte die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Gesellschafterrechte für

- die Staatliche Textil- und Gobelinmanufaktur Halle GmbH,
- das Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ) und
- die HIS Hochschul-Informations-System GmbH

vom Kultusministerium in das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft. Seit dem 1. August 2011 nimmt das Ministerium der Finanzen die Gesellschafterrechte für diese drei Gesellschaften wahr.

Da mit dem Übergang der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte von einem Ministerium auf ein anderes Ministerium (letztlich auf das Ministerium der Finanzen) keine Änderung der Bedeutung dieser Gesellschaften für den Landeshaushalt einhergeht, ist das o. g. Argument der „wesentlichen Bedeutung für den Landeshaushalt“ nicht nachvollziehbar. Die Zuordnung dieser Gesellschaften zum Ministerium der Finanzen ist das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den beiden beteiligten Ministerien. Das Abweichen von der derzeit gültigen Richtlinie ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass angesichts der von der derzeitigen Regelungslage zur Organisation der Beteiligungsverwaltung abweichenden Verfahrensweise ein effektives Beteiligungsmanagement erschwert ist. Die bisherige Lage hat dazu geführt, dass jedes Ministerium die Durchführung der Beteiligungsverwaltung unterschiedlich organisiert hat. Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass eine eindeutige Organisationsstrukturvorgabe (Zentralisierung, Dezentralisierung oder Mischform) und deren Umsetzung eine Grundvoraussetzung für ein effektives Beteiligungsmanagement ist.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise eine Entscheidung der Landesregierung zur zentralen, dezentralen oder gemischten Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung erforderlich.

4.2 *Beabsichtigte Neuregelung in der Beteiligungsverwaltung*

Nach fast 14 Jahren ohne Ergänzungen und Änderungen der Richtlinie Beteiligungsverwaltung und der ergänzenden Hinweise für die Verwaltung der Beteiligungen des Landes an Unternehmen hat das Ministerium der Finanzen einen Entwurf der „Richtlinien zur Unternehmens- und Beteiligungsführung Sachsen-Anhalt“ (auch als Beteiligungshandbuch bezeichnet) erstellt und den Fachressorts und dem Landesrechnungshof zur Stellungnahme zugesandt.

Diese Richtlinien bestehen aus drei Teilen:

Teil A. Public Corporate Governance Kodex des Landes Sachsen-Anhalt (Public Kodex LSA)

Teil B. Hinweise für gute Beteiligungsführung der Unternehmen des Landes Sachsen-Anhalt

Teil C. Berufsrichtlinien des Landes Sachsen-Anhalt

Der Public Corporate Governance Kodex richtet sich an die Unternehmensorgane. Der Kodex enthält wesentliche Bestimmungen geltenden Rechts zur Leitung und Überwachung von Unternehmen.

Die Hinweise für gute Beteiligungsführung richten sich an die beteiligungsführenden Stellen des Landes Sachsen-Anhalt und enthalten neben einer Zusammenstellung wichtiger Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften auch Muster sowie Empfehlungen und Anregungen zu einer guten Beteiligungsführung.

Die Berufungsrichtlinien enthalten Vorgaben für die Zusammensetzung von Aufsichtsräten und sonstigen Überwachungsorganen und zur Vermeidung von Interessenkonflikten.

Bisher wurden die Richtlinien durch die Landesregierung nicht beschlossen. Dies wäre angesichts der gesetzlichen Neuregelungen auf Bundesebene in den letzten 14 Jahren (z. B. Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich aus dem Jahr 1998, Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen aus dem Jahr 2008, Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz aus dem Jahr 2009) und der Entwicklung der einzelnen Beteiligungen im Land nach Ansicht des Landesrechnungshofes erforderlich gewesen.

Der Landesrechnungshof hält eine zügige Aktualisierung der seit 1997 geltenden Richtlinie Beteiligungsverwaltung sowie der 1998 verabschiedeten ergänzenden Hinweise für die Verwaltung der Beteiligungen für dringend geboten.

4.3 *Beteiligungsbericht des Landes*

Aufgrund der gesetzlichen Regelungen zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist die Beteiligungsverwaltung verpflichtet, zwischen dem externen Berichtswesen, das der Wahrnehmung der Informationsaufgabe der Landesregierung gegenüber der Öffentlichkeit und dem Landtag dient, und dem internen Berichtswesen, das sich an verwaltungsinterne Stellen und die Landesregierung selbst richtet, zu unterscheiden. Dieser Anforderung kommt die Beteiligungsverwaltung nach, indem sie einen für jedermann zugänglichen Beteiligungsbericht veröffentlicht, während im Dienstverkehr weitere Berichts- und Informationspflichten bestehen.

4.3.1 Vollständigkeit des Berichts

Der letzte veröffentlichte Bericht vom 8. Oktober 2010 besteht aus zwei Teilen. Er enthält in seinem ersten Teil einen Überblick über die Verwaltungsstruktur des Landes. Dabei werden grundsätzliche Feststellungen zur Verwaltungsstruktur sowie zu den Ausschüssen des Landes, der Verwaltung der Landesbeteiligungen, den Gremien, der regelmäßigen Überprüfung des Landesinteresses und eine Chronologie der Veränderungen seit 2005 vorangestellt. Danach werden die Beteiligungen in Form einer Beteiligungsliste gegliedert nach Fachressorts dargestellt.

Der zweite Teil enthält eine Einzelberichterstattung zu den Landesbeteiligungen in alphabetischer Reihenfolge, unabhängig davon, ob es sich um mittelbare oder unmittelbare Beteiligungen handelt.

Der aktuelle Bericht enthält jedoch keine Einzelberichterstattung zur Investitionsbank (IB). In früheren Berichten erfolgte im Rahmen der Darstellung der NORD/LB nach dem Ausblick kurz eine verbale Beschreibung der IB bzw. des Landesförderinstitutes (Vorgänger der IB). Dem aktuellen Bericht sind weder eine verbale Beschreibung noch Angaben zur Wirtschaftlichkeit bzw. Auszüge aus der Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz sowie dem Lagebericht zu entnehmen. Ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung und die Beziehungen der IB zum Landeshaushalt werden ebenfalls nicht dargestellt.

Ergänzend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die IB rückwirkend zum 1. Januar 2008 die Trägergesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt mbH (TGL) zu 100 v. H. übernommen hat. Seitdem firmiert die Gesellschaft unter dem Namen Förderservice GmbH der IB. Die Förderservice GmbH ist für die Durchführung der ESF-kofinanzierten Förderprogramme zuständig. Während die TGL im Bericht beschrieben wurde, sind seit der Übernahme durch die IB dem Bericht keine Informationen zur Förderservice GmbH zu entnehmen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Darstellung der IB und der Förderservice GmbH in den Bericht aufzunehmen, da sowohl die IB als auch die Förderservice GmbH wesentliche Aufgaben vom Land übernommen haben. Zudem würde sich durch eine entsprechende Darstellung die Transparenz erhöhen.

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen sind weder die IB noch die Förderservice GmbH Beteiligungen des Landes. Sie wären darüber hinaus dem Beteiligungsbereich auch thematisch nicht zuzuordnen.

Die IB ist eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts in der Nord/LB mit einem bankaufsichtsrechtlichen Eigenkapital von 100 Mio. € Zur Ausstattung der IB mit dem genannten bankaufsichtsrechtlichen Eigenkapital hat das Land Sachsen-Anhalt seine Wohnungsbauförderdarlehen zum Verkehrswert in die IB eingebracht.

Der Landesrechnungshof empfiehlt aufgrund

- **der vom Land an die IB und die Förderservice GmbH übertragenen wesentlichen Aufgaben,**
- **der Ausstattung der IB mit Eigenkapital durch das Land und**
- **einer dann verbesserten Transparenz der Beziehungen zwischen der IB, der Förderservice GmbH und dem Land,**

die IB und die Förderservice GmbH in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.

4.3.2 Inhalt des Beteiligungsberichts

Im Handelsgesetzbuch (HGB) ist die Offenlegung des Jahresabschlusses von Gesellschaften in den §§ 325 bis 328 HGB geregelt. Die gesetzlichen Vertreter aller Beteiligungen des Landes (bei der GmbH der Geschäftsführer) haben beim Unternehmensregister

- die Bilanz und
- den Anhang (ohne die Angaben zur Gewinn- und Verlustrechnung)

einzureichen und bekannt zu machen. Die gesetzlichen Vertreter von größeren Beteiligungen des Landes müssen den gesamten Jahresabschluss (einschließlich Gewinn- und Verlustrechnung), den Lagebericht und weitere Angaben veröffentlichen.

Im Anhang zum Jahresabschluss sind gemäß § 285 Abs. 10 HGB Angaben zu allen Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans und eines Aufsichtsrats, auch wenn sie im Geschäftsjahr oder später ausgeschieden sind, mit dem Familiennamen und mindestens einem ausgeschriebenen Vornamen, einschließlich des ausgeübten Berufs zu veröffentlichen. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats, seine Stellvertreter und ein etwaiger Vorsitzender des Geschäftsführungsorgans sind als solche zu bezeichnen.

Im Beteiligungsbericht des Landes werden nur die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans mit Namen genannt. Zur Zusammensetzung des Aufsichtsrats und weiterer Unternehmensgremien werden lediglich allgemeine Angaben gemacht. Mit der bloßen Nennung der Anzahl der Mitglieder, die die Firmen bzw. Behörden entsenden, bleibt die Darstellung im Beteiligungsbericht jedoch hinter den Offenlegungspflichten des Handelsgesetzbuches zurück.

Im Anhang zum Jahresabschluss müssen sämtliche Beteiligungen des Landes gemäß § 285 Abs. 11 HGB umfangreiche Angaben zu ihren Beteiligungen d. h. den mittelbaren Beteiligungen des Landes veröffentlichen. Die im Beteiligungsbericht des Landes enthaltenen Angaben weichen in Einzelfällen von den Angaben nach § 285 Abs. 11 HGB ab.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist es zur Herstellung der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und dem Landtag erforderlich, dass die nach § 285 Abs. 10 und 11 HGB im Anhang zum Jahresabschluss zu veröffentlichenden Angaben zu den Organmitgliedern und den Beteiligungen der Gesellschaft veröffentlicht werden.

Im Beteiligungsbericht wird die Höhe der vom Land im Geschäftsjahr gezahlten Zuschüsse bei allen Gesellschaften standardmäßig im Kennzahlenbereich dargestellt. Allerdings wird die Herkunft der Mittel aus den Einzelplänen nicht nachgewiesen. Bei der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft mbH werden die Zahlungen des Landes im Rahmen der Rückgarantieerklärung gesondert im Kennzahlenbereich dargestellt.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat jedoch ergeben, dass die Gesellschaften weitere Mittel aus dem Landeshaushalt erhalten, die im Kennzahlenbereich nicht ausgewiesen werden. So hat das Land z. B. in 2009 der IBG rund 48,9 Mio. € als Einlage in die Kapitalrücklage (Eigenkapitalzuführung) aus den operationellen Programmen (EFRE III und IV) zur Refinanzierung der Risikokapitalfonds zur Verfügung gestellt (Beteiligungsbericht vom 8. Oktober 2010, S. 65).

Durch die fehlenden Angaben bzw. die unübersichtliche Darstellung der zufließenden Landesmittel und Gewährleistungen fehlt insbesondere für die Landtagsabgeordneten eine Möglichkeit, die Beziehungen zwischen ihrem Steuerungsinstrument

„Haushalt“ und den Beteiligungen nachzuvollziehen. Für die Öffentlichkeit wird dadurch die gewünschte Transparenz ebenfalls nicht erreicht.

Die Angaben zur Geschäftsentwicklung (bisher: Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Beschäftigtenstatistik) sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes um die Darstellung der vom Land bereitgestellten Mittel und Gewährleistungen zugunsten des jeweiligen Beteiligungsunternehmens ergänzt werden. Dabei ist darzulegen, aus welchem Einzelplan, Kapitel und Titel die Mittel für die jeweilige Beteiligung zur Verfügung gestellt wurden.

Nach Ansicht des Ministeriums der Finanzen sollten dem Landtag und der Öffentlichkeit keine wesentlichen Informationen vorenthalten werden, gleichzeitig dürfe der Beteiligungsbericht auch nicht mit Informationen überfrachtet werden. Daher werde die Landesregierung die Ergänzungsvorschläge des Landesrechnungshofes voraussichtlich nicht aufgreifen. Die notwendige Umprogrammierung des mit der Beteiligungsmanagementsoftware erstellten Beteiligungsberichts wäre nach Ansicht des Ministeriums der Finanzen mit Ausgaben verbunden und stünde in keinem Verhältnis zum potenziellen Nutzen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei den vorgeschlagenen Ergänzungen um wesentliche Informationen für den Landtag und die Öffentlichkeit, deren Veröffentlichung – auch angesichts der für die Umprogrammierung anfallenden Ausgaben – von hohem Nutzen ist. Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass mit der Realisierung des mit der Beteiligungsmanagementsoftware erstellten Beteiligungsberichts überschaubare Ausgaben verbunden waren, aus denen sich aber erhebliche Vorteile ergaben.

4.4 Evaluation der Landesbeteiligungen

Für die 5. Legislaturperiode (2006 bis 2011) plante die Landesregierung, den gesamten Beteiligungsbesitz im Rahmen einer Evaluierung aller Landesgesellschaften nach Einführung der zentralen Beteiligungsverwaltung auf den Prüfstand zu stellen.

Aufgrund der fehlenden Entscheidung der Landesregierung zur Einführung einer zentralen Beteiligungsverwaltung hat das Ministerium der Finanzen keinen Evaluationsbericht für die Landesbeteiligungen erstellt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Evaluation der Landesbeteiligungen als Instrument der Landesregierung zur strategischen Steuerung der Beteiligungen des Landes dienen. Es wäre von der Landesverwaltung zu prüfen gewesen, ob die an die Beteiligungsunternehmen übertragenen Aufgaben, aus denen sich das wichtige Landesinteresse ableitet, verzichtbar sind oder privatisiert werden können (Vermögensprivatisierung durch Verkauf der Beteiligung, vgl. § 2 Abs. 2 Verwaltungsmodernisierungsgrundsätze-gesetz).

Die Evaluation der Landesbeteiligungen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes unabhängig von der Einführung einer zentralen Beteiligungsverwaltung zu sehen.

Der Landesrechnungshof hält die Erstellung eines Evaluationsberichtes für alle Beteiligungen des Landes unabhängig von der Organisationsform der Beteiligungsverwaltung für dringend notwendig.

5 Controlling der Beteiligungen

5.1 Konzepte zur Einführung eines Beteiligungscontrollings

Beteiligungscontrolling kann als ein den Entscheidungsprozess ständig begleitendes, umfassendes, zielgerichtetes, systematisches Führungskonzept zur Unterstützung der Landesregierung bzw. der von ihr bestimmten bzw. entsandten Gesellschaftervertreter und Aufsichtsräte bei der Planung, Kontrolle und Steuerung durch eine koordinierende Informationsversorgung definiert werden.

Die Notwendigkeit zur Einführung eines Beteiligungscontrollings im Rahmen des Beteiligungsmanagements des Landes ergibt sich daraus, dass zur erfolgreichen Steuerung der Beteiligungsunternehmen ein im Vergleich zur Öffentlichkeit und zum Landtag umfassenderes Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besteht, welches mit der Kameralistik als Rechnungssystem und als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung nicht ausreichend abgebildet werden kann.

Bisher gibt es in der Landesverwaltung kein einheitliches, funktionierendes Beteiligungscontrolling.

Die Grundlage für die Führung und Steuerung von Beteiligungen ist der vom Kabinett am 18. März 1997 beschlossene Richtlinie Beteiligungsverwaltung zu entnehmen.

Außerdem hatte das Kabinett das Ministerium der Finanzen im April 2000 beauftragt, innerhalb eines Jahres über die weiteren Fortschritte beim Ausbau der dezentralen Beteiligungsverwaltung, insbesondere über die Erfahrungen beim Beteiligungscontrolling zu berichten.

Auf der Grundlage der Kabinettsbeschlüsse haben

1. das Ministerium der Finanzen zusammen mit den Ressorts den Leitfaden Beteiligungscontrolling (18. April 2002) und
 2. die interne Projektgruppe Beteiligungscontrolling beim Ministerium der Finanzen mit ihrem Schlussbericht (2. Januar 2004)
- jeweils ein Konzept zum Beteiligungscontrolling erstellt.

Der Landesrechnungshof hat beide Konzepte geprüft und ist zu der Auffassung gelangt, dass mit dem Leitfaden Beteiligungscontrolling ein Instrumentarium geschaffen wurde, welches für den Aufbau eines Beteiligungscontrollings in der Landesverwaltung geeignet war. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist ein einheitliches Beteiligungscontrolling in der Landesverwaltung bisher daran gescheitert, dass der Aufbau, die Weiterentwicklung und die Nutzung des Beteiligungscontrollings in der ausschließlichen Zuständigkeit des jeweiligen Fachressorts für seine jeweiligen Landesbeteiligungen lag und eine Beteiligung des Ministeriums der Finanzen nur auf Wunsch des zuständigen Ressorts erfolgen sollte.

Ein weiterer Grund, dass auch der zweite Versuch der Einführung eines Beteiligungscontrollings scheiterte, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes darin begründet, dass die beteiligungsführenden Ressorts an der internen Projektgruppe Beteiligungscontrolling beim Ministerium der Finanzen nicht beteiligt wurden. Mit der Gründung einer Projektgruppe, die nur aus Mitgliedern des Ministeriums der Finanzen bestand, und der expliziten Erwähnung des Ziels der Rückkehr zur zentralen Beteiligungsverwaltung hat das Ministerium der Finanzen die Problemfelder zentrale vs. dezentrale Beteiligungsverwaltung und Aufbau eines Beteiligungscontrollings miteinander verknüpft. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist damit das Risiko gegeben gewesen, dass das erstellte Konzept nicht durchsetzbar sein würde, wenn die Landesregierung keine Entscheidung zur Rückkehr zur zentralen Beteiligungsverwaltung trifft.

Zur Einführung eines Beteiligungscontrollings ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein für alle beteiligungsführenden Ministerien verbindlicher Leitfaden zum Beteiligungscontrolling erforderlich.

5.2 *Derzeitige Steuerungsaktivitäten durch die Ressorts*

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung des Beteiligungsmanagementsystems im Ministerium der Finanzen erhoben, welche Steuerungsaktivitäten im Sinne eines Beteiligungscontrollings durch die beteiligungsverwaltenden Ressorts durchgeführt werden.

Die beteiligungsverwaltenden Ministerien haben dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass nach ihrer Auffassung strategische Zielvorgaben in den Gesellschaftsverträgen vereinbart wurden. Darüber hinaus sind nach Auffassung der Ressorts Zielvorgaben in den Wirtschaftsplänen enthalten, die durch die Gesellschaften aufgestellt werden. Operationale Zielvorgaben finden sich bei einigen Gesellschaften in den Tantiemevereinbarungen mit den Geschäftsführern bzw. in den Managementverträgen.

Die angeführten Wirtschaftspläne enthalten einen Erfolgs-, Finanz- und Investitionsplan. Jedoch hat kein Ministerium dem Landesrechnungshof ein Instrumentarium vorgelegt, bei dem wesentliche Kennzahlen, Verhältniskennzahlen und Leistungsziele aus den strategischen Zielvorgaben abgeleitet wurden und diese Eingang in die Unternehmensplanung gefunden haben.

Die Kontrolle der Beteiligungen findet nach Angaben der Ressorts auf der Grundlage des Berichtswesens der Gesellschaft in der Regel durch die Aufsichtsratsmitglieder des Landes und durch Mitarbeiter der beteiligungsverwaltenden Ressorts statt. Eine eigene Berichterstattung an die Gesellschafter- und Aufsichtsratsvertreter erfolgt durch das Beteiligungs- und Fachreferat im Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt. Im Ministerium der Finanzen wird die Hausleitung über Informationsvorlagen unterrichtet, ein standardisiertes Berichtswesen existiert jedoch nicht.

Aus den Mitteilungen der beteiligungsverwaltenden Ministerien ergab sich, dass alle Ministerien eigene Steuerungsaktivitäten durchführen. Diese Aktivitäten entsprechen nach Einschätzung des Landesrechnungshofes jedoch nicht einem Beteiligungscontrolling im oben definierten Sinne, da insbesondere die Zielplanung und das Berichtswesen teilweise deutlich von dieser Steuerungsphilosophie abweichen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium der Finanzen, ein Beteiligungscontrolling unter Einbeziehung der beteiligungsverwaltenden Ressorts aufzubauen und gemeinsam mit diesen einen Leitfaden zum Beteiligungscontrolling des Landes zu vereinbaren und verbindlich im Beteiligungshandbuch zu regeln.

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen würden derzeit verschiedene Controllinginstrumente im Bereich der Beteiligungsverwaltung eingesetzt. Es werde gewährleistet, dass für jeden Einzelfall entsprechende Daten zur Verfügung stünden. Ob die generelle Einführung von weiteren verbindlichen Standards – z. B. durch die Einführung eines Leitfadens – die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steigert, sei deswegen fraglich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes würde ein nach einheitlichen Vorgaben aufgebautes Beteiligungscontrolling eine transparente Steuerung der Beteiligungsunternehmen ermöglichen und Einsparpotenziale bei den Beteiligungsunternehmen generieren. Eine Verbesserung der Steuerung der Beteiligungen ist schon deshalb zu erwarten, weil die Best Practice-Lösungen aus den bisher in der Landesverwaltung eingesetzten verschiedenen Controllinginstrumenten in das einheitliche Beteiligungscontrolling einfließen würden.

6 Beteiligungsmanagementsoftware

6.1 Nutzung durch das Beteiligungsreferat im Ministerium der Finanzen

Im Schlussbericht der internen Projektgruppe wurde die Einführung eines Beteiligungscontrollings im Ministerium der Finanzen an die Anschaffung einer Beteiligungsmanagementsoftware geknüpft, da nach Einschätzung der Projektgruppe eine geeignete Software unabdingbar ist, um die Datenflut systematisch verarbeiten zu können. Eine solche war zum Zeitpunkt der Konzepterstellung im Jahre 2003 in der Beteiligungsverwaltung nicht vorhanden. Sie konnte aufgrund von Haushaltseinschränkungen erst im Jahr 2008 für rund 200.000 € erworben werden. Die Anschaffungskosten setzen sich aus rund 95.000 € für Software, rund 26.000 € für Lizenzen, rund 30.000 € für die Einführung, rund 37.000 € für die Wartung (2-Jahresvertrag) und rund 12.000 € für Hardware/Laptops/Workshops/Sonstiges zusammen.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Erhebungen fest, dass einzelne Aufgaben wie die Termin- und Mandatsüberwachung oder die Beantwortung von Anfragen durch den Einsatz der Software besser als bisher erledigt werden. Hingegen wurde das Ziel eines weitestgehend automatisierten Berichtswesens bisher nicht erreicht, da bisher nur der Beteiligungsbericht des Landes mit der Beteiligungsmanagementsoftware erstellt wird. Im Bereich des Controllings werden keine Berichte mit der Software erstellt und es ist keine Qualitätsverbesserung erreicht worden.

Dies hat die Landesregierung offenbar auch selbst erkannt. In der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes 2010 bis 2014 wird beschrieben, dass in der Legislaturperiode 2011 bis 2016 die Verbesserung der Beteiligungsverwaltung ein Schwerpunkt politischen Handelns sein muss.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Landesregierung gefordert, Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Beteiligungsmanagements zu entwickeln und umzusetzen.

6.2 *Nutzung durch andere Stellen innerhalb und außerhalb der Landesverwaltung*

Entsprechend der Leistungsbeschreibung zur Einführung einer Beteiligungsmanagementsoftware vom 24. August 2007 wollte das Ministerium der Finanzen in der Endstufe ein ressortübergreifendes, web- und datenbankbasiertes Beteiligungsmanagementsystem einführen. Der Datenbestand sollte grundsätzlich webbasiert von den in das Verfahren einzubindenden Landesbeteiligungen gepflegt und aktualisiert werden. Das System sollte aufgrund vieler Parallelen des Beteiligungsmanagements zur Bürgerschaftsverwaltung auch in der Bürgerschaftsverwaltung eingeführt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Einführung der Software 25 Lizenzen für 26.000 € erworben. Für das Bürgschaftsreferat des Ministeriums der Finanzen waren im Rahmen der Anschaffung der Software sieben Lizenzen, einschließlich der Lizenzen für den Mandatar und die Bürgschaftsbank insgesamt neun Lizenzen bereitgestellt worden. Auch hatten Mitarbeiter/innen des Bürgschaftsreferates bereits im Rahmen der Einführung an den jeweiligen Schulungen teilgenommen.

Derzeit nutzt die Bürgschaftsverwaltung des Ministeriums der Finanzen die angeschaffte Beteiligungssoftware nicht, sondern erfasst die im Rahmen der Bürg-

schaftsverwaltung benötigten Angaben weiterhin in einem EXCEL-basierten System.

Anfang 2011 verfügte das Ministerium der Finanzen u. a. aufgrund der Nichtnutzung durch den Bürgerschaftsbereich somit noch über 12 freie Lizenzen.

Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass auch die anderen beteiligungsverwaltenden Stellen in den Fachressorts die Beteiligungsmanagementsoftware nicht nutzen. Nach den Ausführungen des Ministeriums der Finanzen hat noch kein Ressort von dem diesbezüglichen Angebot des Ministeriums Gebrauch gemacht. Die Möglichkeit bestehe jederzeit. Die direkte Einbindung der Landesbeteiligungen sei ebenfalls noch nicht erfolgt.

Einige Fachressorts (Kultusministerium, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Ministerium für Arbeit und Soziales, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr) teilten dem Landesrechnungshof mit, dass sie an einer Einführung grundsätzlich interessiert wären, wenn Vorteile für die Verwaltung der jeweiligen Beteiligung erkennbar sind und der Verwaltungsaufwand angemessen sei.

Der Landesrechnungshof regt an, die Einbindung der anderen beteiligungsverwaltenden Ressorts mit Nachdruck zu betreiben. Für eine funktionierende Beteiligungsverwaltung, die sowohl die finanzpolitische als auch die fachspezifische Steuerung beinhalten soll, ist dies unabdingbar. Die Nichtnutzung erworbener Lizenzen ist für das Land unwirtschaftlich.

Der Landesrechnungshof hält eine zeitnahe Einbindung der betroffenen Landesbeteiligungen für unverzichtbar. Dies würde sowohl für die Beteiligungsverwaltung als auch für das Beteiligungscontrolling erhebliche Arbeitserleichterungen mit sich bringen, da die Daten zu einem einheitlich festgelegten Stichtag direkt von den betroffenen Landesbeteiligungen eingepflegt werden könnten.

7 Fazit

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, die Vor- und Nachteile der jeweiligen Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung abzuwägen und vor Verabschiedung der neuen Richtlinien zur Unternehmens- und Beteiligungsführung (Beteiligungshandbuch) eine Entscheidung zur zent-

ralen, dezentralen oder gemischten Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung zu treffen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine Verbesserung der Transparenz im Beteiligungsbericht hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung des Landes im Bereich seiner Beteiligungen gegenüber dem Landtag und der Öffentlichkeit erforderlich, wobei die gesetzlich normierte Verschwiegenheitspflicht bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einzuhalten ist.

Bei zukünftigen Anstrengungen zur Einführung eines Beteiligungscontrollings sollte das Ministerium der Finanzen/die Landesregierung analog zu den Regelungen im Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO unter Berücksichtigung der gesellschaftsrechtlichen Besonderheiten und des in den Gesellschaften vorhandenen Controllingverständnisses gemeinsam mit den Fachressorts allgemeine Festlegungen zum Controlling des Landes vereinbaren und für alle Ministerien verbindliche Controlling-Richtlinien erlassen.

Unabhängig von der Organisationsform der Beteiligungsverwaltung sollte eine Evaluierung des gesamten Beteiligungsbestandes sowie jeder einzelnen Beteiligung durchgeführt werden. Dabei ist von der Verwaltung unter strategischen Gesichtspunkten zu prüfen, ob die an die Beteiligungsunternehmen übertragenen Aufgaben, aus denen sich das wichtige Landesinteresse ableitet, verzichtbar sind oder privatisiert werden können.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Einbindung der beteiligungsführenden Ministerien und der Landesbeteiligungen in die Beteiligungsmanagementsoftware, da der Nutzen aus der Vermeidung von Doppelarbeiten und der beschleunigte Informationsaustausch innerhalb der Landesverwaltung sowie zwischen den Ministerien und den Landesbeteiligungen die geringen Kosten für zusätzliche Lizenzen der Beteiligungsmanagementsoftware rechtfertigt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	– diverse
Kapitel	– diverse
Titel	– diverse
Haushaltsvolumen 2009	– jährlich rund 31,8 Mio. €

1 Optimierungspotenzial bei der Beschaffung und dem Verbrauch von Strom für Landesliegenschaften seit der Liberalisierung des Strommarktes

Der Stromverbrauch und die Ausgaben des Landes für Stromlieferungen steigen kontinuierlich. So haben sich von 1997 bis 2009 der im Energiebericht des Landes erfasste Verbrauch von 115.352.751 kWh auf 205.007.292 kWh und die Ausgaben von 14.273.210 € auf 31.772.995 € erhöht.

Die Ministerien haben bisher keine Energiebeauftragten in den Liegenschaften bestellt, um insbesondere das Nutzerverhalten zu beeinflussen.

Der Landesbetrieb Bau (LBB) konnte bei der Beschaffung von Strom nicht immer die Losaufteilung der europaweiten Ausschreibung und deren Inhalte mit den Interessen und Vorstellungen aller beteiligten Liegenschaftsbetreiber in Einklang bringen. Die Ressorts sollten ihre Einflussmöglichkeiten auf Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung nutzen, um diese entsprechend der verbindlichen Regelwerke im Ausschreibungspool zu halten.

Es gibt keine Kriterien des Landes für die Beteiligung von Kleinabnehmern an der europaweiten Ausschreibung. Der Aufwand des LBB zur Beteiligung vieler Kleinabnehmer ist erheblich, ohne dass die erhofften Einspareffekte eintreten.

In größeren Liegenschaften oder Liegenschaftsverbänden ist es möglich, durch Steuerung des Stromabnahmeverhaltens, insbesondere durch Minderung der kostenintensiven Leistungsspitzen, Stromkosten zu sparen.

Die Voraussetzungen für flächendeckende Strommanagements im Rahmen von Energiemanagements in der Landesverwaltung sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes momentan nicht vorhanden.

Mit dem Energiewirtschaftsgesetz vom 24. April 1998 hatte sich die Verfahrensweise zur Beschaffung von Strom grundlegend geändert. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen werden seitdem durch eine Vielzahl weiterer Regelungen, wie z. B.:

- die Stromnetzzugangsverordnung,
- die Netzdurchleitungsverordnung,
- die Stromnetzentgeltverordnung,
- die Messzugangsverordnung und
- das Erneuerbare-Energien-Gesetz konkretisiert.

Die Umsetzung dieser gesetzlichen Grundlagen ist für das Land mit erheblichem technischen und logistischen Aufwand verbunden, der ohne finanziellen und personellen Mehraufwand nicht zu bewältigen ist.

Der LBB ist zuständig für die Stromausschreibung für alle Verbraucher im Zuständigkeitsbereich der Bauverwaltung des Landes und für diverse zivile Bundesliegenschaften.

Das Land Sachsen-Anhalt hatte im Jahr 2003 erstmals die Stromlieferungen europaweit nach VOL/A ausgeschrieben. Grundlage war ein Kabinettsbeschluss vom 8. April 2003, der eine einheitliche Vertragsstruktur für alle Landesliegenschaften für ein effizientes Energiemanagement vorsah. Lieferbeginn war der 1. Januar 2004. Der Vertrag endete am 31. Dezember 2005. In den Folgejahren hatte die Verwaltung des Landes jeweils Verträge mit einer zweijährigen Laufzeit abgeschlossen. Der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zur Prüfung im Jahr 2009 gültige Vertrag endete am 31. Dezember 2009. Die Bauverwaltung hat für den Zeitraum 2010/2011 einen neuen Liefervertrag abgeschlossen.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung 2009/2010 Nachfolgendes festgestellt:

1 Verbrauchsentwicklung

Der Landesrechnungshof erhält seit 1997 jährlich den Bericht über den Energieverbrauch, die Energiekosten und Bauunterhaltskosten in Landesliegenschaften (Energiebericht). Der Energiebericht gibt einen detaillierten Überblick über den Verbrauch und die Ausgaben für Betriebsmedien (Strom, Wärme und Wasser) bezogen auf jede einzelne Liegenschaft. Der Stromverbrauch und die Ausgaben für Strom haben sich im Zeitraum von 1997 bis 2009 nicht proportional erhöht. So haben sich der Verbrauch auf 178 v. H. (von 115.352.751 kWh auf 205.007.292 kWh), die Ausgaben jedoch auf 223 v. H. erhöht (von 14.273.210 € auf 31.772.995 €). Die Ausgaben sind aufgrund des erheblich gestiegenen Strompreises damit schneller als der Verbrauch gestiegen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es erforderlich, dass alle Möglichkeiten genutzt werden, um einer weiteren Verbrauchs- und Kostensteigerung (zumindest in dieser Größenordnung) gegenzusteuern. Neben den nutzerunabhängigen technischen Maßnahmen zur effizienteren Stromverwendung und der Möglichkeit, bei der Beschaffung durch günstige Konditionen Einsparungen zu erzielen, ist es nach Ansicht des Landesrechnungshofes erforderlich, dass die Nutzer aktiv zur Senkung des Stromverbrauches beitragen. Bei auffälligen Abweichungen weist die Bauverwaltung die Nutzer auf diese Veränderungen hin und bietet Unterstützung bei der Ursachenermittlung und gegebenenfalls -beseitigung an. Eine Resonanz der Nutzer auf die Energieberichte des Landes ist die Ausnahme.

Aufgrund der Erfahrungen in anderen Bundesländern und in Kommunen sollten die Ressorts Energiebeauftragte für ihre Liegenschaften bzw. Gruppen von Liegenschaften berufen. Die Energiebeauftragten könnten auch die Bauverwaltung im Rahmen der Vorbereitung der Stromausschreibung bei der Klärung nutzerspezifischer Probleme unterstützen.

Der Landesrechnungshof hatte mehrfach empfohlen, Energiebeauftragte für geeignete Liegenschaften zu ernennen. Maßgeblich sollten dabei die Größe der Liegenschaft und die Verbrauchsstrukturen, die durch die Nutzung bestimmt werden, sein. Das Ministerium der Finanzen hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 31. Oktober 2001 zur Prüfungsmitteilung „Prüfung der Maßnahmen zur Energieeinsparung und Umweltentlastung der Haushaltsjahre 1995 - 1999“ dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass es

„... den obersten Landesbehörden die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Berufung von Energiebeauftragten übergeben und auf der Grundlage der Ermittlungen zum jährlichen Energieverbrauch mitteilen (wird), für welche hausverwaltenden Dienststellen das sinnvoll ist.“

Der Landesrechnungshof hat das für die Stromausschreibung zuständige Ministerium aufgefordert, der o. g. Entwicklung zu Stromverbräuchen und Ausgaben für Stromlieferungen entgegenzuwirken und Energiebeauftragte in den Ressorts bestellen zu lassen.

In der Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 24. Februar 2011 hatte das Ministerium mitgeteilt, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes erneut aufgreifen und den Ressorts und dem LBB empfehlen wird, in geeigneten Liegenschaften Energiebeauftragte zu bestimmen.

Das Ministerium weist darauf hin, dass die hausverwaltenden Dienststellen die Verantwortung für die Betriebsführung der technischen Anlagen tragen und damit auch verantwortlich für eine sparsame Energieanwendung und für Schulungen des Betriebspersonals sind.

2 Losaufteilung und Betreiberinteressen

Nachdem die Landesregierung im Jahr 2003 ankündigte, den gesamten Strombezug in einem Los vergeben zu wollen³⁵, hat die praktische Vorbereitung der Stromausschreibung zur Erkenntnis geführt, dass mehrere Lose erforderlich sind, um sowohl als Ausschreibender als auch als Bieter den erheblichen logistischen Aufwand bewältigen zu können. Die erste Ausschreibung erfolgte in vier Losen, wobei jeder Bieter sich für ein, mehrere oder alle Lose bewerben konnte.

Diese Losaufteilung und deren Inhalte waren jedoch noch immer nicht mit den Interessen und Vorstellungen aller beteiligten Nutzer in Einklang zu bringen. Insbesondere Kleinverbraucher, deren jährlicher Verbrauch unterhalb 10.000 kWh liegt (sog. Tarifkunden) und Verbraucher, die mehrere Verbrauchsmedien von einem Lieferanten beziehen und dadurch Rabatte beim Strombezug erzielen könnten, sind davon betroffen.

Im Rahmen seiner Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass es Einrichtungen gibt, die ab 2010 die Beschaffung von Strom eigenständig durchführen wollten und damit dem Ausschreibungspool des Landes verloren gehen würden.

³⁵ vgl. Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, LT-Drs. 4/777 vom 22. Mai 2003

Zum Beispiel hatten die Studentenwerke und die Dessau-Wörlitzer Kulturstiftung angekündigt, künftig die Beschaffung von Strom eigenständig auszuführen.

Der Landesrechnungshof hält eine weitere Unterteilung in verschiedene Lose oder eine Umschichtung des Ausschreibungsvolumens zwischen den Losen für notwendig und möglich, wenn dadurch Einrichtungen die Möglichkeit eingeräumt wird, sich ohne Nachteile am Strompool des Landes zu beteiligen. Der LBB sollte prüfen, welche Voraussetzungen für ein Einvernehmen zwischen LBB und Nutzern geschaffen werden müssen, damit sich Einrichtungen – wie z. B. die vorgenannten Studentenwerke – weiterhin am Ausschreibungspool des Landes beteiligen.

Der Landesrechnungshof hat das für die Stromausschreibung zuständige Ministerium gebeten zu prüfen, inwieweit es möglich ist, regionale Bedingungen zu berücksichtigen. Dazu hat er empfohlen, neben separaten Losen für universitäre Einrichtungen, weiteren Einrichtungen die Möglichkeit einzuräumen, durch eigenständige Lose im Vergabepool des Landes zu verbleiben, um das Ergebnis der Ausschreibung positiv zu beeinflussen.

In der Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 24. Februar 2011 hatte das Ministerium mitgeteilt, dass selbst eine separate Losvergabe und eine entsprechende Vertragsgestaltung für die medizinischen Fakultäten nicht verhindern konnte, dass sie sich aus dem Stromliefervertrag ab 2010 herauslösten und die Energieversorgung in eigener Regie regeln.

Auf Nachfrage teilte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit, dass im Ausschreibungspool 2010 aus unterschiedlichsten Gründen insgesamt 29 Liegenschaften weniger vertreten sind, wobei allein fünf davon einen Jahresstromverbrauch in Höhe von rund 64 Mio. kWh (über 30 v. H. der 2009 über Ausschreibung bezogenen Strommenge) aufweisen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind Einrichtungen, die weitestgehend aus Landesmitteln finanziert werden, auch verpflichtet, das Regelwerk des Landes anzuwenden. Damit sind auch durch solche Einrichtungen die Hinweise und Empfehlungen des Arbeitskreises Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (im Land Sachsen-Anhalt für die Landesverwaltung und Dritte, die Zuwendungen des Landes erhalten, als verbindlich eingeführt) betreffs der Erfas-

sung und Auswertung von Verbrauchswerten und der Beschaffung von Verbrauchsmedien zu beachten. Um Nachteile für das Land zu vermeiden, kann die Landesverwaltung auf die Beteiligung von großen Verbrauchern, wie den Universitäten, am Stromausschreibungspool nicht verzichten. Diesen Sachverhalt sollten die Ressorts im Rahmen ihrer Einflussnahmemöglichkeiten auf Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, d. h. auf Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung, berücksichtigen. Ziel sollte dabei unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten ein insgesamt für das Land Sachsen-Anhalt wirtschaftliches Ergebnis sein.

3 Kriterien für die Beteiligung von Verbrauchern

Allgemeingültige Kriterien für die Einbeziehung einer Liegenschaft in eine europaweite Ausschreibung liegen zurzeit weder für einzelne Bundesländer noch für Kommunen vor. Die Auswertungen der bisherigen Ausschreibungen von Stromlieferungen hatten zum Ergebnis, dass Abnahmestellen mit geringfügigem Strombedarf aus wirtschaftlichen Gründen nicht effektiv in eine öffentliche Ausschreibung einbeziehbar sind.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich – auch unter Beachtung bundesweiter Erfahrungen –, für das Land Sachsen-Anhalt allgemeingültige Kriterien für eine Beteiligung von Verbrauchern aufzustellen. Insbesondere der Aufwand zur Erfassung und Pflege der Bestandsdaten sollte sowohl für die Bauverwaltung als auch für die Bieter/Stromlieferanten und Endverbraucher in notwendigem aber auch angemessenem Umfang liegen. Aus wirtschaftlichen Erwägungen sollte die Bauverwaltung gegebenenfalls darauf verzichten, Kleinverbraucher in die Ausschreibung einzubeziehen.

Der Landesrechnungshof hat das für die Stromausschreibung zuständige Ministerium um Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Teilnahme von Verbrauchern und Festlegung allgemeingültiger Kriterien für die Teilnahme an der europaweiten Ausschreibung gebeten.

In der Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 24. Februar 2011 hatte das Ministerium mitgeteilt, dass unter Beachtung der Hinweise des Landesrechnungshofes und der Erfahrungen des LBB vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in Abstimmung mit dem LBB Kriterien erstellt wurden, die zukünftig bei der Stromausschreibung zu beachten sind.

Damit ist das Ministerium dem Anliegen des Landesrechnungshofes nachgekommen.

4 Gebäudeleittechnik und Strommanagement

In größeren Liegenschaften oder Liegenschaftsverbänden ist es möglich, durch Steuerung des Stromabnahmeverhaltens, insbesondere durch Minderung der kostenintensiven Leistungsspitzen, Stromkosten zu sparen. Notwendig dazu sind eine funktionierende Gebäudeleittechnik, geeignete Messverfahren für den Stromverbrauch (digitale Zähler) und entsprechend qualifiziertes Personal.

Als positives Beispiel für ein funktionierendes Strommanagement wird aus Sicht des Landesrechnungshofes der Umgang mit Strom an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg eingeschätzt. Hier ergänzen sich technische Maßnahmen – wie eine Zusammenführung und kontinuierliche Aufzeichnung der wichtigsten Parameter der technischen Anlagen – und das Engagement der Mitarbeiter, insbesondere der technischen Verwaltung.

Die nach europaweiter Ausschreibung abgeschlossenen Stromlieferverträge enthalten sowohl Vereinbarungen zum Arbeitspreis als auch zum Leistungspreis. Es wurde die Möglichkeit der Abrechnung des Arbeitspreises nach Starklastzeiten und Schwachlastzeiten vereinbart. Des Weiteren erfolgt eine Zuordnung des Leistungspreises zu Benutzungsstunden.

Eine kostensparende Unterteilung des Arbeitspreises nach Schwach- und Starklastzeiten beim Bezug des Stromes ist bei o. g. Vertragsgestaltung möglich, jedoch wegen fehlender technischer Voraussetzungen – z. B. geeigneter Zweitarifzähler – praktisch oft nicht umsetzbar.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind zur Umsetzung eines wirtschaftlichen Strombezuges vertragliche Vereinbarungen zu Hoch- bzw. Niedrigtarifen mit den Stromlieferanten und Netzbetreibern sowie deren praktische Anwendung verstärkt erforderlich.

Die Voraussetzungen für flächendeckende Strommanagements in der Landesverwaltung sind aufgrund fehlender technischer und personeller Voraussetzungen momentan nicht vorhanden.

Die Bauverwaltung hat in den vergangenen Jahren mit erheblichem Aufwand territorial begrenzte Gebäudeleittechnikanlagen, z. B. in Halberstadt, im Burgenlandkreis,

in Magdeburg und Dessau installieren lassen, die die technische Grundlage für ein flächendeckendes Strommanagement sein könnten.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilte dem Landesrechnungshof in der Beantwortung seiner Prüfungsmittellung mit, dass die Gebäudeleittechnikanlagen nicht in allen Überwachungsprozessen funktionswirksam sind, sie jedoch zur Kontrolle und Meldung von Störungen in den betriebstechnischen Prozessen genutzt werden.

Das Ministerium teilte weiterhin mit, dass eine wirkungsvolle technische Einflussnahme auf die Funktion einzelner Anlagenkomponenten ausschließlich den hausverwaltenden Dienststellen – jetzt dem Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt (LIMSA) – obliegt. Bei Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen wird die Bauverwaltung zeitnah die notwendigen technischen Anpassungen vornehmen und in den Niederlassungen des LBB das zentrale Energiemanagement für die Betriebsüberwachung nutzen.

Um den Anstieg der Energiekosten des Landes zu verringern, ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes erforderlich, in geeigneten Liegenschaften im Rahmen eines umfassenden Energiemanagements (für alle Betriebsmedien) Strommanagements einzuführen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine funktionierende Gebäudeleittechnik u. a. Voraussetzung für eine effektive kontinuierliche Erfassung und Auswertung der Verbrauchswerte einzelner Anlagen. Mit Hilfe der Gebäudeleittechnik wäre es z. B. möglich, den Strombedarf einer oder mehrerer Liegenschaften so zu steuern, dass für den Nutzer die Verbrauchskosten für Strom reduziert werden.

Der Landesrechnungshof hat dem für die Stromausschreibung zuständigen Ministerium empfohlen, durch eine verbesserte Nutzung der Gebäudeleittechnik und durch eine intensivere Beteiligung der Nutzer, Möglichkeiten zur Reduzierung des Strombedarfs zu erschließen und damit Strombeschaffungskosten zu senken.

In der Stellungnahme vom 24. Februar 2011 teilte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr dem Landesrechnungshof mit, dass für die hausverwaltenden Dienststellen die Verbrauchsdaten meist nicht zugänglich sind, aber vom Energieversorgungsunternehmen zur Auswertung abgefordert werden können, wobei die

Abforderung der Lastgänge kostenpflichtig ist. Die Auswertung scheitert oftmals an dem vorhandenen Personal in den hausverwaltenden Dienststellen.

5 Fazit

Die Auswertung der Erhebungen ergab insbesondere, dass

- **die Bauverwaltung konsequent darauf achten muss, dass alle Möglichkeiten zur Verringerung von Stromverbräuchen genutzt werden,**
- **die Bauverwaltung auf der Grundlage der Energieberichte bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Stromversorgung hohe Stromverbräuche und -kosten herausfiltern und auswerten muss,**
- **in der Nutzung und Verbesserung des Zustandes der vorhandenen Gebäudeleittechnik als Grundlage für ein funktionierendes Energiemanagement bzw. Strommanagement erhebliche Reserven zur Verbesserung der Effizienz der Stromversorgung geeigneter Liegenschaften liegen und**
- **es erforderlich ist, die Nutzer – u. a. durch Bestellung von Energiebeauftragte für geeignete Liegenschaften bzw. Gruppen von Liegenschaften – stärker in die Bemühungen zur effizienten Stromnutzung einzubeziehen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	– diverse
Kapitel	– diverse

2 Versäumnisse bei der Festlegung und Einhaltung sowie der Kontrolle der Zweckbindungsfristen

Im Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof bei den geprüften Ressorts bzw. in deren Zuständigkeitsbereichen u. a. Folgendes festgestellt:

- **Die Bewilligungsbehörden haben in den Zuwendungsbescheiden die Zweckbindungsfristen in einigen Fällen nicht oder teilweise nicht sachlich und zweckdienlich gerechtfertigt festgelegt.**
- **Die Zuwendungsempfänger haben die Zweckbindungsfristen und den Zweckbindungszweck nicht immer eingehalten und sind zum Teil ihren Mitteilungspflichten nicht nachgekommen.**
- **Die Bewilligungsbehörden haben zudem die Einhaltung der Zweckbindungsfristen nicht immer konsequent kontrolliert.**

Der Landesrechnungshof führte seine Prüfung im Zeitraum 2009/2010 in den Zuständigkeitsbereichen des Ministeriums der Finanzen, der Ministerien für Landwirtschaft und Umwelt, für Landesentwicklung und Verkehr, für Wirtschaft und Arbeit, des Innern, für Gesundheit und Soziales und des Kultusministeriums durch.

Ziel der Prüfung war es, in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung u. a. festzustellen, ob die Bewilligungsbehörden die Zweckbindungsfristen angemessen regeln und überwachen und die Zuwendungsempfänger die mit den Zuwendungsbescheiden festgelegten Zweckbindungsfristen eingehalten haben.

Im Rahmen dieser Prüfung hat der Landesrechnungshof folgende Vorhaben stichprobenartig geprüft:

- Investitionen in Pflegeeinrichtungen nach Artikel 52 Pflegeversicherungsgesetz ab 1995 bis 2002,
- Krankenhausfinanzierung ab 1995,
- Schulbauförderung im Zeitraum ab 1995,

- Förderung der gewerblichen Wirtschaft aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW),
- Zuweisungen der kommunalen Gebietskörperschaften zur Förderung des kommunalen Brandschutzes, wie die Förderung von Feuerwehrhäusern, -fahrzeugen, anderen Geräten und des Katastrophenschutzes ab 1995,
- Ländlicher Wegebau ab 1994 sowie
- Wohnungsbauförderung ab 1995 im Zusammenhang mit dem Programm „Stadtumbau Ost“, Teilprogramm Rückbau ab 2002.

Die nachfolgende Übersicht stellt die Zweckbindungsfristen der einzelnen vom Landesrechnungshof geprüften Zuwendungsbereiche/Förderbereiche dar:

Zuwendungsgeber	Zuwendungszweck	Zweckbindungsfrist
1. Ministerium für Gesundheit und Soziales	Investitionen in Pflegeeinrichtungen	30 Jahre für Immobilien und Verbrauchsgüter
2. Ministerium für Gesundheit und Soziales	Förderung von Investitionen in Krankenhäuser gemäß § 9 Abs. 1 Krankenhausgesetz Sachsen-Anhalt (KHG LSA) für Einzelfördermaßnahmen	Nach KHG LSA endet die Zweckbindungsfrist, wenn das Krankenhaus aus dem Krankenhausplan ausscheidet. Soweit mit den Fördermitteln Anlagegüter angeschafft oder beschafft worden sind, mindert sich die Verpflichtung zur Erstattung der Fördermittel entsprechend der abgelaufenen regelmäßigen Nutzungsdauer der jeweils geförderten Anlagegüter.
3. Kultusministerium	Schulbauförderung	25 Jahre für Neu-, Um-, Erweiterungsbauten 10 Jahre für Bauunterhaltung, Sicherheitsvorkehrungen zur Unfallvermeidung, Maßnahmen zur Integration Behinderter
4. Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	Förderung aus dem Programm der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Bereich gewerbliche Wirtschaft)	5 Jahre für Wirtschaftsgüter
5. Ministerium des Innern	Förderung im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes	<i>im Brandschutz:</i> 25 Jahre für Baumaßnahmen 15 Jahre für Fahrzeuge mit 3,5 t Gesamtgewicht 10 Jahre für sonstige Gegenstände <i>im Katastrophenschutz:</i> 15 Jahre für Krankentransporte 10 Jahre für Ausrüstungen
6. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	Förderung des ländlichen Wegebaus	je nach Ausbauart 5 bis 12 Jahre
7. Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr	Wohnen, Städtebau	<i>Wohnungsbauförderung:</i> für Einzelmaßnahmen grundsätzlich 8 bis 15 Jahre

Zuwendungsgeber	Zuwendungszweck	Zweckbindungsfrist
		<i>Städtebauförderung:</i> für Einzelmaßnahmen unterschiedliche Regelungen, u. a. in Anlehnung an die Wohnungsbauförderung grundsätzlich 8 bis 15 Jahre

Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium der Finanzen um eine mit den Ressorts abgestimmte Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 10. März 2011 gebeten. Das Ministerium der Finanzen übermittelte diese am 22. Juni 2011 dem Landesrechnungshof.

Darüber hinaus teilten die Ministerien für Arbeit und Soziales sowie für Wirtschaft und Wissenschaft mit Schreiben vom 19. August 2011 bzw. 17. August 2011 dem Landesrechnungshof ihre Stellungnahmen zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit. Die Ministerien für Landesentwicklung und Verkehr sowie für Landwirtschaft und Umwelt erhoben keine Einwendungen.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof Nachfolgendes festgestellt:

1 Festlegung der Zweckbindungsfristen

Im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Gesundheit und Soziales (hier: Förderung von Investitionen in Krankenhäusern), des Kultusministeriums, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr hält der Landesrechnungshof die in der o. g. Tabelle aufgeführten Regelungen für sachlich gerechtfertigt und zweckdienlich.

Im Übrigen ergab die Prüfung Folgendes:

Ministerium für Gesundheit und Soziales - Investitionen in Pflegeeinrichtungen

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat in den Zuwendungsbescheiden die Zweckbindungsfrist mit dem Satz „Für die Zuwendung besteht eine Zweckbindung von 30 Jahren nach Fertigstellung“ festgelegt. Die Zuwendungsbescheide enthalten keine Festlegungen, die erläutern, ob die Zweckbindungsfrist von 30 Jahren für Immobilien und Ausstattungsgegenstände gleichermaßen gelten soll.

Nach VV Nr. 1.1 zu § 23 LHO sind Zuwendungen Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Gemäß VV Nr. 4.2.3 zu

§ 44 LHO muss der Zuwendungsbescheid neben der Festlegung des Zuwendungszwecks und – wenn mit Hilfe der Zuwendung Gegenstände erworben oder hergestellt werden – gegebenenfalls die Angabe enthalten, wie lange diese für den Zuwendungszweck gebunden sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales diese vorgenannte Forderung nicht konsequent umgesetzt, indem es nicht zwischen den unterschiedlichen Fördergegenständen (z. B. Immobilien und Ausstattungsgegenstände) differenzierte und angemessene Fristen für deren jeweilige Zweckbindung festlegte. Diese sind allen Zuwendungsempfängern eines Förderbereiches gleichermaßen mitzuteilen.

Entsprechend der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vom 22. Juni 2011 teilt die Verwaltung die Auffassung des Landesrechnungshofes aus Gründen der Rechtssicherheit.

Die Anregungen des Landesrechnungshofes aus der Prüfungsmitteilung vom 10. März 2011 wurden gemäß Schreiben des Ministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. August 2011 aufgegriffen, indem die Zuwendungsempfänger in Verbindung mit der diesjährigen turnusgemäßen Zweckbindungsprüfung am 4. Juli 2011 ein ergänzendes Schreiben zur Zweckbindungsdauer für geförderte Anlagengüter erhielten.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit - Förderung nach GRW

In den Zuwendungsbescheiden zur Förderung auf Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ des Zuständigkeitsbereiches des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit ist als Auflage die laut Rahmenplan vorgegebene fünfjährige Zweckbindungsfrist für Wirtschaftsgüter Bestandteil der Zuwendungsbescheide der Investitionsbank (IB). Darin heißt es, dass die geförderten Wirtschaftsgüter während des Zweckbindungszeitraumes von fünf Jahren in der Betriebsstätte verbleiben und entsprechend dem Zuwendungszweck eingesetzt werden müssen, es sei denn, sie werden durch gleich- oder höherwertige Wirtschaftsgüter ersetzt. Die Einhaltung dieser Auflage ist nach Ablauf des o. g. Zweckbindungszeitraumes unverzüglich und unaufgefordert nachzuweisen. Nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung legt die IB die Zweckbindungsfrist (Beginn und Ende mit Datum) fest und teilt dem Zuwendungsempfänger üblicherweise den Termin für die Zweckbindungserklärung mit.

Die Befragung der Zuwendungsempfänger durch den Landesrechnungshof während der im Rahmen dieser Prüfung durchgeführten örtlichen Erhebungen ergab, dass eine ausreichende Sensibilität für die Bedeutung der Zweckbindungsfrist, also die Forderung des zwingenden Verbleibs der geförderten Wirtschaftsgüter in der Betriebsstätte und deren Nutzung über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren, nicht in jedem Falle erreicht wurde.

Die Zweckbindung wird zudem bei der Belehrung über subventionserhebliche Tatsachen im Zuwendungsbescheid nicht ausdrücklich erwähnt.

Die angewandte Regelung steht nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Widerspruch zu der Belehrung über subventionserhebliche Tatsachen. Danach sind der IB alle Tatsachen, die der Bewilligung, Gewährung, Weitergewährung, Inanspruchnahme oder dem Belassen entgegenstehen oder für die Rückforderung der Subvention erheblich sind, unverzüglich mitzuteilen. (vgl. ergänzend VV Nr. 3.5.2.4 zu § 44 LHO)

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine klare Regelung zur Verfahrensweise mit den geförderten Wirtschaftsgütern während der Zweckbindungsfrist durch den Zuwendungsempfänger erforderlich, damit für diesen die Bedeutung der Frist zweifelsfrei erkennbar ist.

Der Landesrechnungshof empfahl dem Ministerium, in künftigen Zuwendungsbescheiden Regelungen zu Zweckbindungsfristen für Wirtschaftsgüter vorzusehen, so wie es bereits mit der Auflage zur Besetzung der zu schaffenden Dauerarbeitsplätze geschah.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat sowohl in der gemeinsamen Stellungnahme vom 22. Juni 2011 als auch in seinem Schreiben vom 17. August 2011 erklärt, dass sich aus Sicht der Landesregierung die derzeitigen Regelungen zur Zweckbindung in den Zuwendungsbescheiden für die GRW in der Praxis durchaus bewährt und bei der gerichtlichen Überprüfung in mehreren Streitfällen wegen Auflagenverstößen als hinreichend bestimmt (§ 37 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz) erwiesen haben. Dem Umstand, dass der Zuwendungszweck sich nicht auf die geförderten Wirtschaftsgüter beschränkt, sondern der eigentliche Zuwendungszweck im Betrieb der geförderten Einrichtung liegt, werde in den Zuwendungsbescheiden bereits durch eine gesonderte Auflage im Abschnitt „Zweckbindung“ Rechnung getragen. Die Zweckbindung werde zwar nicht ausdrücklich im Zusam-

menhang mit den subventionserheblichen Tatsachen genannt; vielmehr sei die Nichteinhaltung jeglicher Auflagen mitzuteilen, wobei die Auflagen im Abschnitt „Zweckbindung“ durch den Begriff „insbesondere“ hervorgehoben würden. In diesem Zusammenhang sei anzumerken, dass die Einhaltung der Zweckbindung durch die Zuwendungsempfänger auf speziellen Formularen, die einen Hinweis auf die Subventionserheblichkeit der dort nachzuweisenden Tatsachen enthalten, darzulegen ist. Die Zuwendungsempfänger könnten somit nicht folgern, die Zweckbindung sei weniger bedeutend als andere Auflagen. Im Übrigen werde der Zuwendungsempfänger regelmäßig im Rahmen von Beratungen auf die Bedeutung der Einhaltung der Zweckbindungsfrist hingewiesen. Dieses reiche aus.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass durch eine im Zuwendungsbescheid gesonderte Auflage bezüglich des Zweckzwecks der Klarstellung der Zweckbindung nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Ländlicher Wegebau

Die Bewilligungsbehörden im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt trafen in den Zuwendungsbescheiden für Maßnahmen des ländlichen Wegebaus nicht immer Festlegungen zur Dauer der Zweckbindungsfristen. Des Weiteren versäumten sie es grundsätzlich, die Verfügungsmöglichkeiten der Zuwendungsempfänger während und nach Ablauf der Zweckbindungsfristen zu regeln.

Da der ländliche Wegebau nach Auffassung des Landesrechnungshofes dem „Herstellen“ von Grundstücksbestandteilen zuzuordnen ist, hält der Landesrechnungshof eine Konkretisierung der Festlegungen zu den Verfügungsmöglichkeiten während und nach der zeitlichen Bindung des Zuwendungsempfängers für unabdingbar.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt führte in seiner Stellungnahme vom 22. Juni 2011 an, dass es künftig Zweckbindungsfristen sowohl für Wegebaumaßnahmen selbst als auch für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in die Zuwendungsbescheide aufnehmen lässt.

Jedoch erachtet das Ministerium Regelungen zu Verfügungsmöglichkeiten über den Fördergegenstand nach Ablauf der Zweckbindungsfrist nicht für notwendig, da es sich hier nicht um bewegliche Güter handele.

Hinsichtlich der vorgenannten Regelungen zu Verfügungsmöglichkeiten in den Zuwendungsbescheiden vertritt der Landesrechnungshof nach wie vor die Auffassung, dass diese sowohl für bewegliche als auch für unbewegliche Gegenstände notwendig sind (vgl. VV Nr. 4.2.3 b zu § 44 LHO).

Der Landesrechnungshof sieht hier einen grundsätzlichen Handlungsbedarf.

Im Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof bezüglich der Festlegung der Zweckbindungsfrist zusammenfassend festgestellt, dass die einzelnen Ressorts diese grundsätzlich sachlich gerechtfertigt und zweckdienlich festgelegt haben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte deren Festlegung durch die Bewilligungsbehörden jedoch auch konsequent in den Zuwendungsbescheiden erfolgen, um damit eine durchsetzbare rechtliche Grundlage, auch für Rückforderungen, zu schaffen.

Des Weiteren hält der Landesrechnungshof eine konkrete Festlegung der Zweckbindungsfristen ebenso für bewegliche Anlagegüter für unerlässlich.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, in den Zuwendungsbescheiden die Verfügungsmöglichkeiten des Zuwendungsempfängers während und nach Ablauf der Zweckbindungsfrist zu regeln.

2 Einhaltung der Zweckbindungsfrist und deren Kontrolle durch die Bewilligungsbehörde

Die Prüfung ergab bei den Ressorts Folgendes:

Ministerium für Gesundheit und Soziales - Investitionen in Pflegeeinrichtungen

Die Konzepte zum Neu- oder Umbau und zum pflegerischen Leistungsprofil von Altenpflegeeinrichtungen entwickelte das Ministerium für Gesundheit und Soziales im Durchschnitt vor ca. 20 Jahren. In allen Zuwendungsbescheiden, die das Ministerium für Gesundheit und Soziales zwischen 1995 und 2002 erließ, hat es eine Zweckbindung von 30 Jahren festgeschrieben.

Bei der praktischen Umsetzung der Konzepte für eine Tagespflege ergab sich nach Abschluss der Investitionsmaßnahmen für einen Teil der Vorhaben, dass insbesondere aus demografischen und, beispielsweise in der Altmark, aus geografischen Gründen die tatsächliche Nachfrage an Tagespflegeplätzen vielfach nicht den prognostizierten Erwartungen der Verwaltung und der Einrichtungsträger entsprach. Im

Ergebnis wurden zum Teil seit 1997 verschiedene Tagespflegeeinrichtungen über Jahre nicht betrieben.

Bis auf eine Ausnahme sind von diesen Trägern keine entsprechenden Informationen an das Ministerium für Gesundheit und Soziales gegangen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales nach Bekanntwerden dieser Problematik in der Tagespflege nicht angemessen auf die den Erwartungen teilweise zuwiderlaufenden Realitäten reagiert. Es hat im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe keine ausreichenden Aktivitäten unternommen, frühzeitig auf die bestehenden Probleme aufmerksam zu machen, gemeinsam mit den Vertretern des Bundes und der Länder nach wirtschaftlichen Lösungen zu suchen, um eine Grundlage für eine flexiblere Bewertung des Zuwendungszwecks im Sinne der Vorschriften des Art. 52 Pflegeversicherungsgesetzes zu schaffen. Des Weiteren versäumte es das Ministerium für Gesundheit und Soziales, durch Zwischenkontrollen in den Pflegeeinrichtungen rechtzeitig auf bestehende Tatsachen zu reagieren.

Die Träger der geförderten Pflegeeinrichtungen, die gemäß den Nebenbestimmungen zum jeweiligen Zuwendungsbescheid verpflichtet sind, das Ministerium für Gesundheit und Soziales unverzüglich über eine Stilllegung der Einrichtung bzw. Teilen davon zu unterrichten, haben dies versäumt und damit die Bestimmungen gemäß Nr. 5 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof hält es zudem für erforderlich, dass das Ministerium für Gesundheit und Soziales eine Klärung mit dem zuständigen Bundesministerium über sinnvolle Nachnutzungsalternativen der geförderten Einrichtungen sowie gegebenenfalls über den Umfang der Rückforderungen herbeiführt.

Die Verwaltung hat sich nach o. g. Stellungnahme vom 22. Juni 2011 aufgrund von Hinweisen des Landesrechnungshofes während der örtlichen Erhebungen bei Tagespflegeeinrichtungen verstärkt im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für pragmatische Lösungen zur Erreichung befriedigender Auslastungszahlen eingesetzt und nach eigenen Angaben zwischenzeitlich auch positive Ergebnisse erzielen können.

Gemäß Schreiben des Ministeriums für Gesundheit und Soziales vom 19. August 2011 ist nunmehr unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit der Einrichtung eine Umwidmung von Tagespflege- in stationäre Pflegebereiche ausnahmsweise möglich.

Der nachfolgend aufgezeigte Einzelfall stellt beispielhaft die unzureichende Einhaltung der Zweckbindungsfrist und deren Kontrolle durch die Bewilligungsbehörde dar:

In einer Altenpflegeeinrichtung wird eine aus Zuwendungsmitteln angeschaffte Küche im Wert von ca. 40.000 € seit Inbetriebnahme der Einrichtung im Jahre 1999 nicht genutzt.

Diese Küche erwarb der Zuwendungsempfänger, obwohl der geförderte Pflegebereich, nach Auskunft des Geschäftsführers der Einrichtung, von Anfang an durch eine Zentralküche, die bereits für die Versorgung der zwei weiteren, nicht geförderten, Pflegebereiche der Einrichtung angeschafft worden ist, versorgt wird.

Entsprechend der Aussage des Geschäftsführers ist das Ministerium für Gesundheit und Soziales über diesen Sachverhalt bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes nicht informiert worden.

Weder der Träger der Pflegeeinrichtung ist seinen Mitteilungspflichten gemäß Zuwendungsbescheid nachgekommen noch hat die Bewilligungsbehörde ihre Kontrollpflicht ausreichend ausgeübt.

Der Landesrechnungshof bat das Ministerium um Überprüfung und gegebenenfalls Rückforderung der Zuwendung einschließlich Zinsen.

Gemäß Schreiben des Ministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. August 2011 beantragte der Träger der Einrichtung in 2009 eine Verpachtung der Küche. Da diese Pflegeeinrichtung zum Zeitpunkt der Antragstellung seit zehn Jahren in Betrieb war, geht das Ministerium davon aus, dass die Ausstattungsgegenstände der Küche laut AfA-Tabelle³⁶ des Bundesministeriums der Finanzen vollständig abgeschrieben sind und sieht deshalb von einer Rückforderung der Fördermittel ab.

Der Landesrechnungshof nimmt die Darstellung des Ministeriums zur Kenntnis. Er weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales künftig die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel zeitnah zu prüfen hat, um ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

³⁶ Abschreibungstabelle für allgemein verwendbare Anlagegüter

Ministerium für Gesundheit und Soziales - Investitionen in Krankenhäuser

Klinikum Magdeburg gGmbH, Nachnutzung des ehemaligen Krankenhauses Magdeburg Altstadt

Seit ca. Juli 2007 steht das Gebäude im Zentrum von Magdeburg bis auf einen Gebäudeteil, in dem der Rettungsdienst stationiert ist, ungenutzt leer. Die Eigentümerin Stadt Magdeburg versucht es zu veräußern, in Erwartung, dass das Ministerium für Gesundheit und Soziales auf die Rückforderung der Fördermittel verzichtet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist ein Leerstand von mehr als zwei Jahren keine zweckentsprechende Nutzung der eingesetzten Fördermittel. Im Übrigen gibt die Stadt Magdeburg für die Unterhaltung des leeren Altstadtkrankenhauses jährlich rund 400.000 € aus.

Nach § 13 KHG LSA sind die Fördermittel zu erstatten, wenn das Krankenhaus aus dem Krankenhausplan ausscheidet. Soweit mit den Fördermitteln Anlagegüter angeschafft worden sind, mindert sich die Verpflichtung zur Erstattung der Fördermittel entsprechend der abgelaufenen regelmäßigen Nutzungsdauer der jeweils geförderten Anlagegüter.

Der Landesrechnungshof erwartete, dass das Ministerium für Gesundheit und Soziales entsprechend dem Abschreibungsstand der Gebäude die Fördermittel gemäß § 13 KHG LSA zurückfordert.

Entsprechend dem Schreiben des Ministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. August 2011 basiert die Schließung des Standortes auf einer Entscheidung der Landesregierung im Jahr 2000, in deren Ergebnis der Standort Olvenstedt als alleiniger Standort für das Städtische Klinikum Magdeburg beschlossen wurde. Bislang sei es nicht möglich, die Liegenschaft in vollem Umfang einer medizinischen oder sozialen Nachnutzung zuzuführen.

Nach Auffassung des Ministeriums ist die Schließung nicht als Rückforderungstatbestand zu werten, da dazu eine zweckwidrige Umwidmung vorliegen müsste.

Medigreif Krankenhaus Anhalt-Zerbst gGmbH

Das Krankenhaus erhielt für die Maßnahmen „Funktionsgebäude und Neubau Bettenstationen, 2. BA“ insgesamt rund 37 Mio. € Fördermittel für den Standort Zerbst.

Während der Bauphase des neuen Bettenhauses wurde die Bettenzahl von 270 (beantragt) auf 202 reduziert. Infolgedessen wurde das 3. Obergeschoss nicht komplett fertig gestellt und die im Rohbau bereits fertig gestellten Bereiche nicht vollständig ausgebaut.

Durch die Reduzierung des baulichen Umfangs reduzierten sich ebenfalls die Bauausgaben. Die bewilligten und ausgereichten Fördermittel hat der Krankenhausträger nicht vollständig verausgabt. Dennoch hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales bisher keine Fördermittel zurückgefordert. Die Antrags- und Bewilligungsunterlagen zum Krankenhaus Zerbst hat der Landesrechnungshof nicht in die Prüfung einbezogen, da das Ministerium für Gesundheit und Soziales derzeit selbst eventuelle Rückforderungsansprüche prüft.

Nach VV Nr. 8.2.1 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde die Zuwendung unverzüglich zurückzufordern, wenn u. a. eine nachträgliche Ermäßigung der Ausgaben oder eine Änderung der Finanzierung eingetreten ist.

Gemäß Schreiben des Ministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. August 2011 ist in beiden vorgenannten Fällen eine Rückforderung von Fördermitteln in dem vorgegebenen gesetzlichen Rahmen nicht möglich und aus gesundheitspolitischen Erwägungen heraus auch nicht angezeigt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales der Ausreichung von Fördermitteln für Investitionen künftig eine verstärkte Beachtung der demografischen Entwicklung zugrunde legt.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit - Förderung nach GRW

Die Überwachung der Einhaltung der Zweckbindungsfrist durch die IB erfolgt anhand der vom Zuwendungsempfänger gemachten und vom Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater testierten Angaben. Diese werden keiner weiteren Prüfung, z. B. durch Inaugenscheinnahme, unterzogen.

Nach Aussage des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit werden etwa 10 v. H. der GRW-Förderungen einer Förderperiode nur national kofinanziert und seien somit keinen Vor-Ort-Überprüfungen nach Artikel 13 VO (EG) 1828/2006 unterzogen. Von den verbleibenden 90 v. H. prüfe die IB einen geringen Anteil der Vorhaben vor Ort,

wobei die jährliche Durchführung von bis zu 100 Vor-Ort-Überprüfungen im Bereich der GRW angestrebt werde.

Die Zweckbindungsfrist beginnt jedoch erst nach Abschluss der Investition und läuft dann über fünf weitere Jahre. Diese Vor-Ort-Überprüfungen werden somit vor Beginn der Zweckbindungsfristen durchgeführt.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Quantität und die Qualität der bisher durch die IB durchgeführten Vor-Ort-Überprüfungen nicht geeignet sind, die Einhaltung der Zweckbindungsfristen zu überwachen.

Der Landesrechnungshof empfahl dem Ministerium, angemessene und zeitnahe Vor-Ort-Kontrollen zur Überwachung der Erfüllung der Auflagen durch die Zuwendungsempfänger in Stichproben durchzuführen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit bestätigt, dass die projektbegleitenden Vor-Ort-Überprüfungen nach Artikel 13 VO (EG) 1828/2006 während der Investitionsphase erfolgen und ausschließlich EFRE-kofinanzierte Projekte betreffen. Die Vor-Ort-Überprüfungen erfolgen auf der Grundlage projektbezogener Risikobewertungen. Die Angemessenheit des Auswahlverfahrens werde jährlich entsprechend der VO (EG) 1828/2006 überprüft.

Darüber hinaus würden aber auch Vor-Ort-Kontrollen bei Zuwendungsempfängern durchgeführt, wenn anhand der Aktenlage wesentliche förderrechtliche Sachverhalte nicht nachvollziehbar, unplausibel oder widersprüchlich sind. Diese Vor-Ort-Kontrollen erfolgen in der Regel nach Abschluss der Investitionen innerhalb des Zweckbindungszeitraums und schließen sowohl EFRE-kofinanzierte als auch ausschließlich national finanzierte Projekte ein. Die Auswahl dieser zu prüfenden Projekte basiere nicht auf einer Stichprobe, sondern sei von der Sachlage des Einzelfalles abhängig.

Für die Zukunft sei in Abstimmung mit der IB beabsichtigt, die projektbegleitenden Vor-Ort-Überprüfungen zu erweitern und bei den Überprüfungen auch Vorförderungen, deren Zweckbindungszeitraum zu laufen begonnen hat, einer Prüfung bezüglich der Sicherung der geschaffenen und geförderten Wirtschaftsgüter mit zu unterziehen.

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Erweiterung des Prüfungsumfangs. Nach seiner Auffassung sind jedoch systematische Überprüfungen (als Stichprobe) während des Verlaufes der Zweckbindungsfrist ebenfalls vorzusehen.

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr - Wohnungsbau- und Städtebauförderung

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenartig in den Jahren 2006 bis 2009 die Einhaltung der Zweckbindungsfristen bei im Vorfeld über den Wohnungsbau geförderten und nunmehr rückgebauten Objekten in 15 der insgesamt 42 Programmkommunen des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau Ost“.

Dabei hat er bei dem Zusammenwirken von Städtebau- und Wohnungsbauförderung im Einzelfall Verstöße bei der Einhaltung der Zweckbindungsfristen festgestellt. Er stellte zu diesen Fällen u. a. fest, dass drei Kommunen sechs Objekte der Wohnungsbauförderung, mit und ohne Zweckbindungsfrist, in einem relativ kurzen Zeitraum im Rahmen der Städtebauförderung haben abreißen lassen.

Dem Land ist hierbei ein finanzieller Nachteil von rund 66.000 € entstanden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hält entsprechend der o. a. Stellungnahme vom 22. Juni 2011 die vom Landesrechnungshof geforderten Regelungen zur Zulässigkeit und Umsetzung für den Rückbau von Wohnungsbauförderobjekten mit noch vorliegender Zweckbindung für entbehrlich.

Der Landesrechnungshof sieht es nach wie vor als erforderlich an, dass das Land klare Regelungen zur Verfahrensweise bei dem Rückbau von Wohnungsbauförderobjekten mit Zweckbindung erlässt.

Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass aufgrund der demografischen Entwicklung in Sachsen-Anhalt dem zunehmenden Wohnungsleerstand zu begegnen ist. Die Umsetzung der geänderten Rahmenbedingungen für die Stadtentwicklung erfordert u. a. den Rückbau von Quartieren. Einzelobjekte der Wohnungsbauförderung dürfen hierbei der geordneten Stadtentwicklung nicht entgegenstehen.

Zusammenfassend hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass die Bewilligungsbehörden die Einhaltung der Zweckbindungsfristen durch die Zuwendungsempfänger konsequenter kontrollieren.

In diesem Rahmen müssen die Bewilligungsbehörden auch die Einhaltung der Mitteilungspflichten durch die Zuwendungsempfänger überprüfen und entscheiden, ob ein Widerrufsgrund vorliegt.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die entsprechenden Ressorts die vorhandenen Regelungen zur Kontrolle im Hinblick auf das geltende EU-, Bundes- und Landesrecht überprüfen und gegebenenfalls novellierte Regelungen zur Anwendung bei den Bewilligungsbehörden einführen.

Weiterhin empfiehlt der Landesrechnungshof, künftig Zuwendungsempfänger im Rahmen der Fördermittelbewilligung auf die Zweckbindungsfristen und deren Bedeutung für den Zuwendungsempfänger deutlich hinzuweisen. Schon während der Vorbereitung der Entscheidung von geplanten Maßnahmen ist beim Zuwendungsempfänger ein verstärktes Bewusstsein für die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit der Investition anzustreben.

3 Fazit

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist bei der Festlegung und Prüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfristen in jedem Einzelfall die wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel in den Vordergrund zu stellen. Dazu gehört, dass die Ressorts bereits bei der Festlegung des Zweckbindungszwecks und der Zweckbindungsfristen die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Rahmenbedingungen definieren.

Der Landesrechnungshof sieht ein Abweichen von der Zweckbindungsfrist nur dann als zulässig an, wenn sich die definierten Rahmenbedingungen im Laufe der Zweckbindung ändern.

Eine Abweichung ist jedoch unzulässig, sofern die Änderungen bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung erkennbar waren.

Der Landesrechnungshof regt an, dass die Ressorts die bislang festgelegten Zweckbindungsfristen einer kritischen Überprüfung unterziehen und – auch unter Beachtung höherrangigen Rechts und der demografischen Entwicklung im Land – gegebenenfalls anpassen und angemessene Regelungen erlassen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig die einzelnen Ressorts sowohl in personeller als auch organisatorischer Hinsicht Sorge dafür tragen,

dass angemessene und zeitnahe Vor-Ort-Kontrollen bei den Zuwendungsempfängern stattfinden.

Die Bewilligungsbehörden haben bei Verstößen der Zuwendungsempfänger gegen Regelungen der Zuwendungsbescheide, insbesondere deren Nebenbestimmungen, den (Teil-)Widerruf zu prüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	03	–	Ministerium des Innern
Kapitel	0320	–	Landespolizei
Titel		–	alle
Haushaltsvolumen	2006	–	381.753.800 €
	2007	–	423.269.800 €
	2008	–	458.333.400 €

3 Erhebliche Defizite bei der Planung und Umsetzung der Polizei- strukturreform

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Polizeistrukturreform hat erhebliche Defizite in der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) der Landespolizei zutage treten lassen. Die Gewinnung von realistischen und aussagekräftigen Daten aus der KLR der Landespolizei ist rund ein Jahrzehnt nach deren Einführung immer noch nicht möglich. Hierfür sind Ausgaben und Kosten von über 10 Mio. € seit 1999 entstanden.

Eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Polizeistrukturreform hat das Ministerium des Innern nicht durchgeführt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind bei der durch die Reform gebildeten Organisations- und Personalstruktur der Landespolizei erhebliche Optimierungspotenziale vorhanden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die gegenwärtige Struktur mit drei Polizeidirektionen mit dem Ziel von Einsparungen erneut zu überprüfen. Aufgrund eines Vergleichs der derzeitigen Struktur mit einem fiktiven 2-Polizeidirektionen-Modell sieht der Landesrechnungshof erhebliche Einsparpotenziale.

Unabhängig davon, hält der Landesrechnungshof Anpassungen der Aufbauorganisation in den kleineren Polizeidirektionen (insbesondere in der Polizeidirektion Ost) für erforderlich, um dauerhaft tragfähige und wirtschaftliche Aufbaustrukturen mit angemessenen Leitungsspannen umzusetzen. Auch die Anzahl der auf Verwaltungsstellen eingesetzten Polizeivollzugsbeamten sollte reduziert werden.

Mit Kabinettsbeschlüssen vom 12. September 2006 und vom 27. Februar 2007 hat die Landesregierung die neue Struktur der Landespolizei beschlossen. Die Umsetzung der angesichts der Kreisgebietsreform als erforderlich angesehenen Strukturreform begann am 1. Juli 2007 und sollte mit der Herstellung der vollen Funktionsfähigkeit ab 1. Januar 2008 beendet sein. Das Kabinett hatte sich – entgegen dem Votum der vom Ministerium des Innern eingesetzten Lenkungsgruppe für ein 2-Polizeidirektionen-Modell – auf die Schaffung von drei Polizeidirektionen festgelegt.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung, in die er die Haushaltsjahre 2006 bis 2008 einbezogen hat, untersucht, inwieweit bei der Planung und Umsetzung der Polizeistrukturereform personelle, finanzielle, organisatorische, fachliche und qualitative Gesichtspunkte durch das Ministerium des Innern berücksichtigt worden sind.

Eine wesentliche Grundlage der Prüfungsdurchführung bildeten die seitens des Ministeriums des Innern zur Verfügung gestellten Daten der KLR der Landespolizei.

1 KLR in der Landespolizei

Die Landespolizei hat ab dem Jahr 1999 zu Planungs-, Steuerungs- und Kontrollzwecken im Hinblick auf ihre finanzielle Entwicklung die KLR eingeführt. Mit der Einführung der KLR hat das Ministerium des Innern folgende Ziele verfolgt:

- Schaffung von Transparenz bei den Kosten und Leistungen,
- Förderung des Kostenbewusstseins,
- Ermöglichung von Behördenvergleichen,
- Ermöglichung der Outputsteuerung,
- Nutzung der KLR als Controlling-Instrument,
- Ermittlung und Verrechnung inner- und zwischenbehördlicher Leistungen,
- Erhebung kostendeckender Gebühren und Entgelte,
- Unterstützung der Haushaltsplanung, -ausführung und -kontrolle,
- zeitnahe Überwachung und Steuerung der Budgets,
- Identifikation von Kosten- und Leistungsverantwortung.

Für die Beschaffung der KLR-Software hat das Ministerium des Innern im Jahr 1999 rund 2,9 Mio. € aufgewendet. Zusätzlich sind weitere einmalige Kosten bzw. Ausgaben für Lizenzen (0,8 Mio. €), externe und interne Fortbildungen (0,4 Mio. €), Anpassungen und Applikationsmanagement (0,8 Mio. €) sowie Ausgaben für die Erstellung einer Schnittstelle (0,2 Mio. €) entstanden. Auch laufende Kosten und Ausgaben, z. B. für Pflegeverträge (2 Mio. €), Benutzerbetreuungscenter (1,6 Mio. €)

und Controller (1,5 Mio. €) sind angefallen. Der Landesrechnungshof beziffert auf Grundlage der vorliegenden Daten die Ausgaben und Kosten für die KLR bis 2008 auf eine Höhe von rund 10,9 Mio. €.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung folgende Defizite in der KLR der Landespolizei festgestellt:

Unterschiedliche Zuordnung von Kosten zu Produkten aufgrund unterschiedlicher Informationsbedürfnisse der Leiter der Polizeidirektionen

Die Polizeidirektion Dessau hat als einzige Polizeidirektion Kosten unter dem Produkt „anlassunabhängige Polizeipräsenz“ gebucht. Diesem Produkt sind dabei weitere Teilprodukte (Fußstreife, motorisierte Streife, Kontaktbeamtentätigkeit und Fahrradstreife) zugeordnet. Das Ministerium erklärte den Sachverhalt damit, dass grundsätzlich die Festlegung, wer welches Produkt bebuchen kann und muss, eigenverantwortlich durch die Führungsebenen der Dienststellen festgelegt wird.

Für den Landesrechnungshof ist es unverständlich, dass – obwohl abschließende spezifische (Teil-)produkte vorhanden sind – Kosten auf ein „Globalprodukt“ gebucht werden. Dadurch werden die in der KLR gegebenen Möglichkeiten einer detaillierten Kostenerfassung und -zuordnung nicht genutzt bzw. nicht ausgeschöpft.

Das Ministerium des Innern hat dazu im Rahmen der Prüfung mitgeteilt und in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2011 bekräftigt, dass die KLR dem Leiter einer Behörde oder Einrichtung als ein Steuerungsinstrument zur Verfügung steht. Dabei werde dem Leiter zugestanden, dass er die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente entsprechend seinem Informationsbedürfnis sowie den Besonderheiten seiner Behörde oder Einrichtung entsprechend gestaltet. Darüber hinaus werden auf Grundlage von landeseinheitlichen Regelungen die Kosten, Leistungen und Kennzahlen einheitlich erhoben, die ausgewertet werden müssen und damit einem landeseinheitlichen Vergleich zugänglich sein sollen. So seien ohne weiteres Vergleiche der drei Polizeidirektionen möglich, da dort Durchführung und Auswertung der KLR identisch sei.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht erklärlich, dass es zwischen den Behörden bzw. Einrichtungen derart unterschiedliche Informationsbedürfnisse geben soll. Des Weiteren kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, dass die dezentrale Ausgestaltung der KLR nach Auffassung des Ministeriums einen landesweiten Vergleich nicht beeinträchtigt.

Unterschiede bei den ermittelten Stundensätzen

Der Landesrechnungshof hat u. a. die sich aus der KLR ergebenden Stundensätze für Produkte der anlassunabhängigen Polizeipräsenz für die Jahre 2006 und 2007 bei den Polizeidirektionen insgesamt und bei den einzelnen Dienststellen berechnet. Im Ergebnis stellte der Landesrechnungshof dabei fest, dass die Kosten je Stunde bei den Dienststellen teilweise extrem voneinander abweichen. So ergeben sich in 2007 in einer Dienststelle der Polizeidirektion Halle Kosten je Stunde von 204,40 €, in anderen Dienststellen ergeben sich nur Stundensätze von unter 40 €.

Das Ministerium des Innern hat im Rahmen der Prüfung die Zusammensetzung der Kosten dahin gehend erläutert, dass die unterschiedliche Höhe der Kostensätze durch unterschiedliche Kosten für die Aus- und Fortbildung sowie insbesondere durch unterschiedliche Gemeinkosten entstanden wäre.

Für den Landesrechnungshof sind die Unterschiede der Kosten von 160 €/je Stunde nicht nachvollziehbar. Die vom Ministerium des Innern angeführten Gründe können nach seiner Auffassung nicht dazu führen, dass teilweise Stundensätze anfallen, die fünfmal so hoch sind wie in anderen Dienststellen.

Negative Kosten in der KLR

Für das Produkt „Transportbegleitung“ waren bei einigen Dienststellen in den Jahren 2006 und 2007 „negative Kosten“ dargestellt.

Das Ministerium des Innern hat während der Prüfung dazu mitgeteilt, dass die Dienststellen in der KLR negative Kosten „erzeugt“ haben, indem sie fälschlicherweise Einnahmen auf Kostentiteln verbucht haben. Diese Fehlbuchungen seien mit zeitlicher Verzögerung behoben worden und stellten einen bedauerlichen Einzelfall dar. Die Ursache für das verspätete Bemerkens der Fehlbuchungen sei insbesondere in der mangelnden Sorgfalt und der fehlenden kontinuierlichen Auswertung der KLR durch eine Einzelperson auf Sachbearbeiter-Ebene begründet.

Einschätzung des Ministeriums des Innern zur KLR der Landespolizei

Das Ministerium hat dem Landesrechnungshof zur allgemeinen Bewertung der Qualität der Daten der KLR im Rahmen der Prüfung mitgeteilt, dass es aufgrund der Polizeistrukturreform verstärkt zu einer Personalfluktuations und zur Übernahme von neuen Aufgaben kam. Das Personal blieb dadurch quantitativ und qualitativ nicht unverändert. Es werden daher Mängel in der Aufzeichnungswahrhaftigkeit und hinsichtlich der zu buchenden Produkte vermutet. Das Ministerium stelle aber die Resultate der KLR grundsätzlich nicht infrage. In der Anwendung des Produktkataloges und somit in der Durchführung der Leistungserfassung seien jedoch Verfahrenswei-

sen zur Routine geworden, die sich nachteilig auf die Gewinnung realistischer und aussagekräftiger Daten auswirkten. Dazu gehören z. B.:

- Der umfangreiche Produktkatalog wird von den Anwendern als unklar und unpraktisch empfunden.
- Die mangelnde Trennschärfe in der Produktbeschreibung hat zur Folge, dass gleichartige Sachverhalte unterschiedlichen Produkten zugeordnet werden.
- Zur Leistungserfassung steht eine Auswahl an Produkten zur Verfügung, wobei die Auswahl individuell und sehr vielfältig getroffen wird.
- Geübte Praxis ist das Ausweichen auf die Endprodukte, obwohl das Bebuchen der Teilprodukte sachgerecht und genau wäre.
- Die Zeitaufschreibungen erfolgen vielfach ungenau durch Schätzung der aufgewendeten Zeit.
- Die Nicht-Teilnahme an der Leistungserfassung bleibt oftmals folgenlos, auch Fehlzeiten durch Urlaub, Krankheit oder Fortbildung werden nicht immer nachgeholt.
- Der Produktkatalog einschließlich der Dienstanweisung zur Leistungserfassung wird in den einzelnen Dienststellen nicht einheitlich angewendet.
- Ein mangelhaftes Berichtswesen einschließlich unvollständiger/fehlender oder wenig aussagekräftiger Auswertungen führt dazu, dass die Ergebnisse nicht wie gewünscht als Steuerungsinstrument zur Verfügung stehen.

Bei der Auswertung der Daten der KLR hat der Landesrechnungshof ebenso wie das Ministerium des Innern erhebliche Defizite festgestellt. Die Bewertung und Beurteilung der Auswirkungen der Polizeistrukturereform ist dadurch maßgeblich beeinträchtigt. Die Gewinnung von realistischen und aussagekräftigen Daten aus der KLR der Landespolizei ist rund ein Jahrzehnt nach deren Einführung immer noch nicht möglich. Hierfür sind Ausgaben und Kosten von über 10 Mio. € seit 1999 entstanden.

Für den Landesrechnungshof ist nicht plausibel, dass die vom Ministerium des Innern dargestellten Probleme erst jetzt – rund ein Jahrzehnt nach der Einführung der KLR – durch das Ministerium aufgegriffen werden, obwohl sie spätestens seit 2006 erkennbar waren.

Das Ministerium des Innern hat dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2011 mitgeteilt, dass es bereits Veränderungen veranlasst bzw. geplant hat, um die Unzulänglichkeiten in der KLR zu beseitigen oder zu minimieren. Dazu sollen die Ergebnisse auf der Intranetseite veröffentlicht werden und unter anderem

die Teilung des Polizeilichen Managements in Strategisches Controlling und Finanzcontrolling, die Überarbeitung des Kennzahlen- und Produktkataloges sowie die Einführung des Produkthaushaltes/Politikfeldsteuerung erfolgen.

Der Landesrechnungshof sieht die Notwendigkeit kurzfristiger Maßnahmen, um die festgestellten Probleme abzustellen bzw. zu minimieren. Der Landesrechnungshof hält die vom Ministerium des Innern dargestellten Maßnahmen für grundsätzlich geeignet, die mit der Einführung der KLR verfolgten Ziele zu erreichen. Hierzu sollten Untersuchungen durchgeführt werden, in deren Ergebnis festzulegen ist, inwieweit die im Jahre 1999 gesetzten Ziele im Hinblick auf ihre Relevanz für eine wirtschaftliche Budgetverwendung noch umgesetzt werden sollen und in welchem konkreten Zeitrahmen dies erreicht werden kann.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese hat das Ministerium des Innern jedoch nicht durchgeführt.

Das Ministerium hat im Rahmen der Prüfung dazu ausgeführt, dass grundsätzlich bei jeder Einzelfallbetrachtung im Rahmen des Gesamtprojektes der Polizeistrukturreform der Leitgedanke die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit gewesen sei. Des Weiteren sei aufgrund der Größe und der Komplexität des Strukturänderungsvorhabens eine fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Gesamtprojekt nicht möglich gewesen.

Dies vermag der Landesrechnungshof nicht nachzuvollziehen. Gerade bei umfangreichen Maßnahmen, die auch erhebliche finanzielle Folgen haben, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO durchzuführen. Der Verzicht auf eine vollständige Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellt nicht nur einen Verstoß gegen die LHO dar, sondern kann zu höherem, nicht notwendigem bzw. vermeidbarem finanziellen Aufwand führen.

Der Landesrechnungshof hat die durchgeführten Maßnahmen untersucht und festgestellt, dass das Ministerium des Innern die im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu beachtenden Aspekte nur teilweise einbezogen hat.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat das Ministerium des Innern die Ausgangslage und den Handlungsbedarf in polizeifachlicher, jedoch nicht in finanzieller Hinsicht analysiert. Die relevanten Lösungsmöglichkeiten hat das Ministerium des

Innern in struktureller und polizeifachlicher Hinsicht geprüft, die finanziellen Auswirkungen jedoch auch hier nicht untersucht.

Die Festlegung von Zielen, Prioritäten und möglichen Zielkonflikten hat das Ministerium zu pauschal und unbestimmt vorgenommen. Einige Aspekte hat es dabei auch komplett vernachlässigt. Es hat zum Beispiel die Aspekte der eingeschränkten Versetzungsmöglichkeiten der Bediensteten sowie der Liegenschaftsnutzung nicht als erfolgskritische Faktoren aufgeführt. Diese Faktoren hatten aber erhebliche Auswirkungen auf die Personalverteilung und somit letztlich auch auf die Personalkostenstruktur.

Kriterien und Verfahren für eine spätere Erfolgskontrolle hat das Ministerium des Innern nicht vorher festgelegt. Eine Erfolgskontrolle, welche eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle enthalten muss, ist nicht durchgeführt worden.

Mit der Polizeistrukturereform hat das Ministerium des Innern die Organisationsstruktur der Landespolizei mit dem Ziel der Anpassung an die neu entstandenen Rahmenbedingungen grundlegend verändert.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, warum das Ministerium des Innern lediglich strukturelle und polizeitaktische Aspekte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachtet hat. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für dieses bedeutende finanzwirksame Vorhaben ist damit unvollständig. Die Regelungen des § 7 Abs. 2 LHO sind nicht ausreichend beachtet worden. Dadurch konnte das Ministerium des Innern die finanziellen Auswirkungen der Polizeistrukturereform weder bewerten noch deren wirtschaftliche Umsetzung nachvollziehen und dokumentieren.

Das Ministerium hat dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2011 dazu mitgeteilt, dass es aufgrund der Größe und Komplexität des Vorhabens, einschließlich des fachlichen Handlungsdruckes von einer fundierten und vollumfänglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Abstand genommen habe. Die vom Landesrechnungshof geforderte Betrachtung ausgewählter finanzieller Aspekte wäre auch tatsächlich möglich gewesen. Bei zukünftigen Strukturänderungsvorhaben werde das Ministerium entsprechend verfahren.

Der Landesrechnungshof verweist nochmals auf die Regelung des § 7 LHO, wonach eine vollumfängliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Vorhabens

durchzuführen gewesen wäre und auch bei zukünftigen finanzwirksamen Vorhaben durchzuführen ist. Eine Betrachtung von nur ausgewählten finanziellen Aspekten wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht ausreichend und würde auch nicht den Vorgaben der LHO entsprechen.

Auswirkungen der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Für die künftige Struktur der Landespolizei hatte sich das Kabinett – in Abweichung von der Empfehlung der vom Ministerium des Innern eingesetzten Lenkungsgruppe für ein 2-Polizeidirektionen-Modell – für die Schaffung von drei Polizeidirektionen entschieden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass jeder Entscheidung nachvollziehbare Sachverhalte, Ausgangsdaten sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen – auch im Hinblick auf die finanziellen Aspekte – zugrunde liegen müssen. Dies gilt auch bei grundsätzlichen Strukturentscheidungen wie der Polizeistrukturereform.

Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Entscheidung für das 3-Polizeidirektionen-Modell hat der Landesrechnungshof die fiktiven Mehrkosten beim 3-Polizeidirektionen-Modell dem 2-Polizeidirektionen-Modell gegenüber gestellt, wobei ausschließlich die Kosten der Polizeidirektionen selbst – ohne nachgeordnete Dienststellen – untersucht worden sind. Für diese Betrachtung hat der Landesrechnungshof angenommen, dass die Polizeidirektionen Süd und Ost organisatorisch zu einer fiktiven Polizeidirektion (im Weiteren bezeichnet als Polizeidirektion Südost) zusammengelegt worden wären. Dadurch würden aus Sicht des Landesrechnungshofes einige Dienstposten entfallen (wegen des Wegfalls von Organisationseinheiten) und einige andere Dienstposten würden wegen der Steigerung der Verantwortung (Vergrößerung der Leitungsspanne) die Bewertung nach einer höheren Besoldungsgruppe nach sich ziehen.

Die Strukturdaten des vom Landesrechnungshof angenommenen, nicht realisierten 2-Polizeidirektionen-Modells und die tatsächlichen Daten des umgesetzten 3-Polizeidirektionen-Modells stellen sich wie folgt dar:

	2-Polizeidirektionen-Modell		3-Polizeidirektionen-Modell		
	PD Nord	fiktive PD Südost	PD Nord	PD Süd	PD Ost
Fläche in qkm	12.389	8.057	12.389	4.430	3.627
Einwohnerzahl (30. Juni 2008)	1.186.640	1.205.913	1.186.640	791.847	414.066

	2-Polizeidirektionen-Modell		3-Polizeidirektionen-Modell		
	PD Nord	fiktive PD Südost	PD Nord	PD Süd	PD Ost
Anzahl Reviere (ohne Wasserschutzpolizei und Bundesautobahnreviere) ³⁷	7	7	7	4	3
Anzahl Revierkommissariate (ohne Wasserschutzpolizei und Bundesautobahnreviere)	18	13	18	9	4
Revierstationen	39	34	39	20	14
Anzahl Polizeivollzugsbeamte ³⁸ zum 30. Juni 2008	3.120	3.081	3.120	2.052	1.029
Anzahl Fälle laut Polizeilicher Kriminalstatistik 2008	96.598	103.393	96.598	66.701	36.692
Verkehrsunfälle 2008 ³⁹	39.892	39.182	39.892	25.736	13.446

Im Ergebnis eines Vergleiches der Strukturdaten ist ersichtlich, dass zwischen den beiden Varianten insbesondere die Größe des Zuständigkeitsgebiets sowie die Anzahl der Revierkommissariate und der Revierstationen voneinander abweichen. Der Landesrechnungshof ist sich dieser und weiterer Detailunschärfen – wie z. B. einer unterschiedlichen Liegenschaftsstruktur – durchaus bewusst.

Der Landesrechnungshof geht aber davon aus, dass angesichts der grundsätzlich gegebenen Übereinstimmungen bzw. nur geringfügigen Abweichungen bei

- der Einwohnerzahl,
- der Anzahl der Reviere,
- der Anzahl der Polizeivollzugsbeamten,
- der Fälle laut Polizeilicher Kriminalstatistik und
- der Zahl der Verkehrsunfälle

zur Ableitung grundsätzlicher Aussagen und Kostentendenzen unterstellt werden kann, dass die Polizeidirektion Südost zumindest im Hinblick auf die grundsätzlichen Strukturdaten mit der Polizeidirektion Nord vergleichbar ist. Der Landesrechnungshof hat daher die Kosten der Polizeidirektion Nord als Grundlage für eine Abschätzung der fiktiv entstehenden Kosten bei der Polizeidirektion Südost zugrunde gelegt.

Trotz der festgestellten Defizite der KLR-Daten hat der Landesrechnungshof in Ermangelung einer anderweitigen beim Ministerium des Innern vorhandenen Datengrundlage diese Daten für einen Kostenvergleich zugrunde gelegt. Für die Polizeidi-

³⁷ entsprechend des Runderlasses des Ministeriums des Innern vom 7. September 2007 (MBI. LSA S. 918) Organisation der Polizeidirektionen des Landes Sachsen-Anhalt p.11-01512/PSR2007

³⁸ auf der Grundlage der Antwort der Landesregierung vom 26. Oktober 2009, LT-Drs. 5/2232 auf die kleine Anfrage 5/6958 des Abgeordneten Guido Kosmehl

³⁹ laut der vom Ministerium des Innern dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Übersicht

reaktionen ergibt sich daraus folgend auf Grundlage der Kosten aus der KLR der Landespolizei für 2008 Folgendes:

1	2	3	4	5	6
	PD Nord = fiktive PD Süd- ost	Differenz zwischen Spalte 4 und 2	Gesamt Süd und Ost	PD Süd	PD Ost
€					
Präsidialbereich	118.937,06	55.699,68	174.636,74	80.013,42	94.623,32
Abteilung Vollzug	1.174.113,52	612.934,53	1.787.048,05	1.133.131,91	653.916,14
Abteilung Verwaltung	830.384,73	338.847,67	1.169.232,40	721.533,26	447.699,14
Zentrale Kriminalitätsbekämpfung	8.800.084,16	3.787.710,46	12.587.794,62	7.674.860,11	4.912.934,51
Zentraler Einsatzdienst	10.775.519,44	2.102.192,17	12.877.711,61	9.573.021,75	3.304.689,86
		6.897.384,51			

Dem Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die errechnete Differenz der Kosten durch einige Risiken und Unwägbarkeiten beeinflusst werden könnten, wie z. B.

- Liegenschaften: Der Betrachtung liegt eine der Liegenschaftsstruktur der PD Nord vergleichbare Unterbringungslösung für die fiktive PD Südost zugrunde.
- Größe der Zuständigkeitsbereiche – zu betreuende Fläche – Dienststellenstruktur: Die Zentrale Kriminalitätsbekämpfung und der zentrale Einsatzdienst haben grundsätzlich anlassbezogen vor Ort zu fahren. In Abhängigkeit von der Lage der Dienststellen und durch die unterschiedliche Größe der Zuständigkeitsbereiche sind unterschiedliche Fahrtzeiten und Fahrtkosten nicht auszuschließen.
- Altersstruktur bzw. Dienstzeitenstruktur der Bediensteten: Ein Teil der Besoldung und damit auch der Personalkosten ist von den Dienstzeiten abhängig. Insoweit wäre es möglich, dass durch eine unterschiedliche Altersstruktur bzw. Dienstzeitenstruktur der Bediensteten unterschiedliche Personalkosten anfallen.

Wegen der dargestellten Defizite der KLR-Daten hat der Landesrechnungshof zur Absicherung des Ergebnisses des obigen Kostenvergleiches die sich ergebende Personalkostendifferenz zwischen der 3-Polizeidirektionen-Variante und dem fiktiven 2-Polizeidirektionen-Modell für den Leitungsbereich berechnet.

Besoldungs- gruppe	Kosten je Stelle	Anzahl der Stellen		
		PD Nord	PD Süd	PD Ost
B 3	144.534,00 €	1		
B 2	137.784,00 €		1	
A 16 mZ	131.873,00 €			1
A 16	131.873,00 €	2	2	1
A 15	118.343,00 €	4	4	3
A 14	104.823,00 €	11	11	6
A 13 h	95.223,00 €	2	2	4
A 13 g	100.725,00 €	12	12	13
A 12	91.296,00 €	10	10	8
Personalkosten		4.346.811,00 €	4.340.061,00 €	3.668.398,00 €

Der Landesrechnungshof hat für diese Berechnung das Personal-Soll 2009 (Stand: 31. März 2009) der geschaffenen drei Polizeidirektionen zugrunde gelegt. Einbezogen wurden Dienstposten mit Leitungsfunktionen, die mit A 12 und höher bewertet sind.⁴⁰ Für die Höhe der anzusetzenden Personalkosten hat der Landesrechnungshof die Personalkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für nachgeordnete Bundesbehörden für das Jahr 2009 inkl. Sachkostenpauschale, Personalneben- und -gemeinkosten angesetzt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die BMF-Sätze landesspezifische Besonderheiten nicht abbilden (wie z. B. TV-LSA, unterschiedliche Zeitpunkte von Besoldungs- und Tarifierpassungen).⁴¹ Zudem ergeben sich Unterschiede dadurch, dass die BMF-Sätze die Spezifika des Polizeivollzugsdienstes nicht berücksichtigen. Durch die Bildung einer Polizeidirektion Südost wären nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Wegfall von personellen Doppelstrukturen im Leitungsbereich – Auswirkung laut vorstehender Tabelle: rund 3,7 Mio. € p.a. – und weitere bedarfsgerechte Anpassungen der Personalausstattung auf Sachbearbeiterebene möglich.

Angesichts dieser errechneten Personalkostendifferenz geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die aufgrund der KLR-Daten ermittelte Kostendifferenz in Höhe von rund 6,9 Mio. € für 2008 trotz der bestehenden weiteren Einflussfaktoren in der Tendenz die jährlichen Mehrkosten des 3-Polizeidirektionen-Modells gegenüber dem Modell mit zwei Polizeidirektionen darstellt. Aus Sicht des Landesrechnungshofes verdeutlicht dies, dass das Ministerium des Innern im Rahmen der vorzunehmenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwingend hätte untersuchen und darlegen müssen, ob die mit

⁴⁰ Präsident, Abteilungsleiter, Dezernatsleiter, Führungsbeamte vom Dienst, Dezernenten, Leiter Fachkommissariate, Leiter Kommissariate, Leiter Zentrale Einheiten etc.

⁴¹ Aktuelle landesspezifische Kostensätze liegen trotz wiederholter Forderungen des Landesrechnungshofes nicht vor.

dem 3-Polizeidirektionen-Modell verbundenen erheblichen Mehrkosten durch nichtmonetäre Aspekte gerechtfertigt sind.

Das Ministerium führt dazu in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2011 aus, dass die Entscheidung für ein 3-Polizeidirektionen-Modell letztendlich eine politische Entscheidung war, welche durch das Kabinett getroffen worden ist. Dabei waren die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im Land Sachsen-Anhalt in die Betrachtung zur Entscheidungsfindung einzubeziehen. Finanzielle Gesichtspunkte zu Anzahl und räumlicher Aufteilung der Polizeidirektionen seien nicht mit aufgeführt worden.

Die durch den Landesrechnungshof errechneten Mehrkosten in Höhe von 6,9 Mio. € durch die Entscheidung für ein 3-Polizeidirektionen-Modell seien für das Ministerium nicht nachvollziehbar und werden in erhebliche Zweifel gestellt.

Für den Kostenvergleich sei aus Sicht des Ministeriums zunächst ein Kostenvergleich der Polizeidirektionen vor und nach der Strukturreform zweckdienlicher gewesen, um eventuelle Synergieeffekte insbesondere der PD Nord auf eine fiktive PD Südost zu projizieren. Dem Ministerium sei aber die Datengrundlage des vom Landesrechnungshof vorgenommenen Kostenvergleiches nicht erschließbar, so dass seitens des Ministeriums ein Kostenvergleich vor und nach der Polizeistrukturereform nicht selbst durchführbar sei. Auch die KLR der Landespolizei könne aufgrund der Unzulänglichkeiten nicht zu einem Kostenvergleich vor und nach der Polizeistrukturereform sowie zur Ermittlung eventueller Mehrkosten der 3-Polizeidirektionen-Variante verwendet werden. Bei zukünftigen Strukturanpassungsvorhaben werde das Ministerium des Innern der Dokumentation und Beurteilung außermonetärer Aspekte eine hinreichende Bedeutung bemessen.

Der Landesrechnungshof stimmt zu, dass die von ihm errechneten Kostendifferenzen angesichts der vom Ministerium des Innern eingeräumten mangelhaften Datenlage und der dargestellten Unsicherheiten nur die etwaigen mit der 3-Polizeidirektionen-Variante verbundenen Mehrkosten darstellt. Gleichwohl bestätigen die vorgenommenen Betrachtungen, dass bei Bildung von zwei statt drei Polizeidirektionen erhebliche Kosteneinsparungen möglich sind.

Angesichts der beträchtlichen Höhe der dargestellten Kostendifferenzen ist es für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, wieso die Landesregierung bei ihrer Entscheidungsfindung für das 3-Polizeidirektionen-Modell die monetären Auswirkungen der Polizeistrukturereform nicht betrachtet hat.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass durch das Ministerium für Inneres und Sport neben den nichtmonetären Aspekten und den durch die Polizeistrukturereform neu gewonnenen Erkenntnissen künftig auch die monetären Aspekte einbezogen werden.

3 Organisations- und Personalstruktur der Landespolizei

Der Landesrechnungshof hat die Stabs- und Administrationsstrukturen untersucht, indem er die neu entstandene Personalstruktur betrachtet und auch die Strukturen der einzelnen Dienststellen miteinander verglichen hat. Die neu entstandene Organisations- und Personalstruktur der Landespolizei kann insbesondere in folgenden Bereichen optimiert und damit effektiver gestaltet werden.

Anzahl der Bediensteten im höheren Dienst

Der Landesrechnungshof hat die Anzahl der Beamten des höheren Dienstes in den Polizeidirektionen (ohne zentrale Organisationseinheiten, wie z. B. zentrale Kriminalitätsbekämpfung) im Hinblick auf die Anzahl der ihnen unterstellten Bediensteten untersucht. Im Ergebnis hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass in den Polizeidirektionen im Verhältnis rechnerisch jeweils auf einen Beamten des höheren Dienstes eine sehr unterschiedlich große Anzahl von Beamten/Bediensteten entfällt. Insbesondere im Verwaltungsbereich zeigt sich, dass bei den Polizeidirektionen Nord und Süd im Vergleich zur Polizeidirektion Ost prozentual eine höhere Anzahl an Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes vorhanden ist.

Polizeidirektion	Quote Beamte/Bedienstete je höherer Dienst (h. D.) (Anzahl der einem Beamten des h. D. zugeordneten Bediensteten)		
	Vollzug	Verwaltung	Insgesamt
	IST	IST	IST
Nord	19	28	23
Süd	12	24	17
Ost	12	14	13

(Stand: 1. Oktober 2009)

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass in den Polizeidirektionen deutlich unterschiedliche Ausprägungen in Bezug auf die prozentuale Anzahl der Beamten des höheren Vollzugs- und Verwaltungsdienstes vorhanden sind.

Auch künftig sieht die Personalplanung (Personalsoll) Unterschiede zwischen den Polizeidirektionen, wie nachfolgend dargestellt, vor.

Polizeidirektion	Quote Beamte/Bedienstete je höherer Dienst (h. D.) (Anzahl der einem Beamten des h. D. zugeordneten Bediensteten)		
	Vollzug	Verwaltung	Insgesamt
	SOLL	SOLL	SOLL
Nord	7	17	11
Süd	7	13	10
Ost	10	10	10

(Stand: 31. März 2009)

Bei Gesamtbetrachtung der Sollquote von allen Bediensteten zu den Bediensteten im höheren Dienst ist diese in allen Polizeidirektionen annähernd gleich. Für den Landesrechnungshof ist aber nicht nachvollziehbar, warum künftig im Teilbereich der Verwaltung der PD Nord ein Beamter des höheren Dienstes für 17 Bedienstete zuständig ist, in der PD Ost jedoch nur für 10 Bedienstete.

Das Ministerium des Innern führt in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2011 dazu aus, dass mit der Polizeistrukturereform der Organisationsaufbau der neuen Polizeidirektionen nicht geändert wurde.

Die kleineren Polizeidirektionen haben aufgrund der gleichen Aufbauorganisationen in allen Polizeidirektionen derzeit eine geringere Leitungsspanne und werden dies auch in Zukunft haben, da für den Dezernatsaufbau in allen drei Behörden ebenfalls das entsprechende Führungspersonal benötigt werde, für die tatsächliche Sachbearbeitung jedoch – entsprechend der Dienstpostenpläne – weniger Personal zur Verfügung stehe. Darüber hinaus würden sich die geringeren Leitungsspannen größtenteils auch auf die Wertigkeit der Stellen auswirken.

Der Landesrechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass die Stellenwertigkeit bei keinem der 42 betrachteten Leitungsdienstposten zumindest der Polizeidirektion Süd (bis auf den Polizeipräsidenten) geringer ist als bei der Polizeidirektion Nord. Unterschiede bestehen lediglich im Vergleich mit der Polizeidirektion Ost. Dies ist für den Landesrechnungshof angesichts der Unterschiede in den Leitungsspannen nicht nachvollziehbar.

Durch die Umsetzung des 3-Polizeidirektionen-Modells sind deutliche Unterschiede in der Größe der Polizeidirektionen eingetreten. Der Landesrechnungshof hält Anpassungen der Aufbauorganisation in den kleineren Polizeidirektionen (insbesondere in der Polizeidirektion Ost) für erforderlich, um dauerhaft tragfähige und wirtschaftliche Strukturen mit ähnlichen Leitungsspannen wie in der Polizeidirektion Nord zu erreichen.

Das Ministerium des Innern sieht in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2011 auch die Notwendigkeit, die vom Landesrechnungshof aufgezeigte identische Stellenwertigkeit der betrachteten Leitungsdienstposten trotz der unterschiedlichen Anzahl von zugeordneten Dienstposten zu thematisieren. Eine geringe Führungsspanne habe aber grundsätzlich nicht zwangsläufig zur Folge, dass eine geringere Bewertung der Dienstposten gerechtfertigt wäre.

Das Ministerium hält es weiterhin für vorteilhaft, die Vergleichbarkeit der Polizeidirektionen hinsichtlich der vorgegebenen Aufbauorganisation aufrecht zu erhalten. Die erarbeitete Struktur der Abteilung 2 in den Polizeidirektionen habe sich bewährt und sei bei den Mitarbeitern anerkannt. Gleichwohl sei aufgrund der notwendigen Personal- und Stelleneinsparungen auch in Zukunft zu prüfen, inwieweit die Aufbau- und Ablauforganisation der Behörden zeitgemäß ist. Der Zentralisierung von Verwaltungsarbeiten oder der Zusammenlegung von Dezernaten wird in diesen Betrachtungen ein erheblicher Stellenwert zukommen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Ministerium in Aussicht gestellte Thematisierung der aufgezeigten identischen Stellenwertigkeit der betrachteten Leitungsdienstposten in den Polizeidirektionen. Die Überprüfung der Ablauf- und Aufbauorganisation sollte zeitnah erfolgen.

Polizeivollzugsbeamte auf Verwaltungsstellen

Der Landesrechnungshof hat anhand der Geschäftsverteilungspläne der Polizeidirektionen einen Vergleich des Verhältnisses von Vollzugs- und Verwaltungsbediensteten in einzelnen Organisationseinheiten der Polizeidirektionen vorgenommen. Unter Zugrundelegung des geringsten Anteils der Vollzugsbediensteten an der Gesamtanzahl der Bediensteten in dem jeweiligen Bereich konnte die Anzahl von Vollzugsbediensteten errechnet werden, die durch Verwaltungsbedienstete ersetzt werden können. Dabei ist der Landesrechnungshof davon ausgegangen, dass nach den Vorgaben des Mustergeschäftsverteilungsplanes in den Polizeidirektionen grundsätzlich gleiche Aufgaben wahrzunehmen sind.

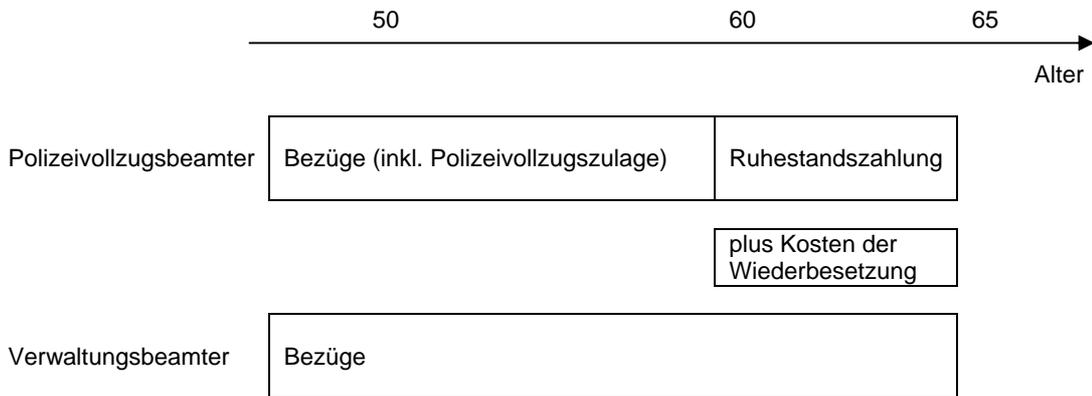
	Anzahl Verwaltungsbedienstete	Anzahl Vollzugsbedienstete	Anteil Vollzugsbedienstete an Gesamtzahl der Bediensteten in diesem Bereich	Rechnerische Anzahl an Vollzugsbediensteten, die durch Verwaltungsbedienstete ersetzt werden könnten
Direktionsbüro				
PD Nord	4	6	60 v. H.	1,7
PD Süd	4	3	43 v. H.	-
PD Ost	3	4	57 v. H.	1,0
Dezernat 12 - Polizeiliche Prävention				
PD Nord	1	5	83 v. H.	0,3
PD Süd	2	7	78 v. H.	-
PD Ost	0	4	100 v. H.	0,9
Dezernat 13 - Aus- und Fortbildung				
PD Nord	3	9	75 v. H.	-
PD Süd	0	10	100 v. H.	2,5
PD Ost	0	3	100 v. H.	0,8
Dezernat 22 - Haushalt/Technik ohne 22.1, Werkstättenmitarbeiter und Kraftfahrer				
PD Nord	13	27	68 v. H.	13,8
PD Süd	14	16	53 v. H.	6,1
PD Ost	8	4	33 v. H.	-
Dezernat 23 - Organisation/Innerer Dienst				
PD Nord	15	1	6 v. H.	0,2
PD Süd	8	2	20 v. H.	1,5
PD Ost	18	1	5 v. H.	-
Dezernat 24 - Personal				
PD Nord	24	3	11 v. H.	1,1
PD Süd	17	2	11 v. H.	0,7
PD Ost	13	1	7 v. H.	-
Summe	147	108		30,5

Im Ergebnis der Auswertung können bis zu 30,5 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) von Vollzugsbediensteten durch Verwaltungsbedienstete ersetzt werden bzw. entfallen. Der Landesrechnungshof sieht hier Optimierungspotenzial, weil aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Laufbahnen die Aufgabenwahrnehmung durch Verwaltungsbedienstete günstiger als durch Vollzugsbedienstete erfolgt.

Der Landesrechnungshof hat dazu auch eine Berechnung des zusätzlichen Kostenaufwandes vorgenommen, der dadurch entsteht, dass Vollzugsbedienstete Aufgaben wahrnehmen, die grundsätzlich von Verwaltungsbediensteten wahrgenommen werden können. Dabei sind die wesentlichen dienst-, besoldungs- und versorgungsrechtlichen Besonderheiten und Unterschiede zwischen Polizeivollzugsbeamten und Verwaltungsbeamten untersucht und die unterschiedlichen Zahlungsströme bis zum Eintritt in den Ruhestand verglichen wurden. Hierzu hat der Landesrechnungshof die haushaltswirksamen Ausgaben für einen Werdegang eines Polizeivollzugsbe-

amten und eines Verwaltungsbeamten mit einem Durchschnittsalter von 45 Jahren⁴² bis zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand gegenübergestellt.

Die zu betrachtenden Zahlungsströme sind schematisch in folgendem Zeitstrahl dargestellt:



Die vermeidbaren Ausgaben belaufen sich nach Berechnungen des Landesrechnungshofes für Beamte mit einem Durchschnittsalter von 45 Lebensjahren bis zum Eintritt in den Ruhestand mit 65 Lebensjahren (Verwaltungsbeamte).

- für Beamte der Besoldungsgruppe A 7 auf 137.454 € bzw.
- für Beamte der Besoldungsgruppe A 9 auf 153.960 €

Unter Berücksichtigung der angeführten Personalkapazität von 30,5 VbE sieht der Landesrechnungshof ein Einsparpotenzial für künftige Haushaltsjahre von über 4 Mio. €

Das Ministerium des Innern hat dazu in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2011 ausgeführt, dass es Dienstpostenpläne, die nach Vollzugs- und Verwaltungsdienstposten differenziert sind, verbindlich per Erlass festgelegt hat. Zum Stichtag 31. Dezember 2010 wurde im Rahmen einer Abfrage bei den Polizeidirektionen ermittelt, dass keinem Polizeivollzugsbeamten mehr ein der Verwaltung zugeordneter Dienstposten übertragen sei.

Gleichwohl sei festzustellen gewesen, dass nach der Polizeistrukturreform (Stand: 31. Dezember 2010) insgesamt 23 Polizeivollzugsbeamte auf Überhangdienstposten verwendet werden, die gegebenenfalls auch von Verwaltungsbediensteten wahrgenommen werden könnten. Von diesen 23 Polizeivollzugsbeamten sind

⁴² Durchschnittsalter der Polizeivollzugsbeamten im Land Sachsen-Anhalt laut Personalentwicklungskonzept, Seite 118

drei Polizeivollzugsbeamte eingeschränkt polizeidienstfähig. Diese Überhangdienstposten würden sukzessive abgebaut.

Im Übrigen habe der Landesrechnungshof in zwei Bereichen eine rechnerische Anzahl an Vollzugsbediensteten ermittelt, die durch Verwaltungsbedienstete ersetzt werden können, obwohl diese Bereiche klassische Vollzugsaufgaben beinhalten würden und nicht adäquat von Verwaltungsbediensteten wahrgenommen werden könnten.

Unabhängig von der unterschiedlichen Bewertung bezüglich der in den beiden Bereichen eingesetzten Bediensteten, räumt das Ministerium des Innern ein, dass zum 31. Dezember 2010 23 Polizeivollzugsbedienstete mit Verwaltungsaufgaben betraut waren, so dass auch nach Darstellung des Ministeriums hierfür zwischen 3,16 und 3,54 Mio. € Mehrausgaben entstehen.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport weiterhin konsequent konkrete Maßnahmen ergreift, um die Besetzung von Verwaltungsdienstposten mit Polizeivollzugsbediensteten sukzessive zu verringern und Nachbesetzungen zu vermeiden bzw. auszuschließen. Dabei kommt es aus Sicht des Landesrechnungshofes auch nicht darauf an, ob es sich um Überhangdienstposten handelt, da dieses keinen Einfluss auf die entstehenden Kosten hat.

Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof auf das Personalentwicklungskonzept 2011 vom 13. September 2011 hin. Darin ist für den Bereich der Polizeiverwaltung ausgewiesen, dass die Stellenzahl von 1.415 im Jahr 2011 auf eine Zielstellenzahl für 2019 von 857⁴³ absinken soll. Daher ist eine weitergehende drastische Reduzierung der Verwaltungsstellen in den Polizeidirektionen unumgänglich.

4 Fazit

Aufgrund der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Polizeistrukturereform sieht der Landesrechnungshof folgenden Handlungsbedarf:

- **Im Bereich der Landespolizei liefert die KLR nach rund einem Jahrzehnt des Einsatzes und mehr als 10 Mio. € angefallener Kosten immer noch keine belastbaren Daten. Für die KLR sind verbindliche inhaltliche und zeitliche Vorgaben zu entwickeln. Nur so kann die KLR zu einem wirksamen Steuerungsinstrument ausgebaut werden.**

⁴³ jeweils ohne Stellen der Titelgruppe 96

- In der KLR ausgewiesene Unterschiede zwischen den Dienststellen, wie zum Beispiel bei den Kosten je Stunde, sind laufend und zeitnah zu analysieren, um entsprechende Optimierungspotenziale realisieren zu können.
- Bei der Umsetzung der Polizeistrukturereform sieht der Landesrechnungshof aufgrund des vorgenommenen Vergleichs der KLR-Kosten und der Personalkostenhochrechnungen für den Leitungsbereich erhebliches Einsparpotenzial, das rechnerisch in 2008 einen Betrag von bis zu 6,9 Mio. € ausmachen kann. Diese jährlichen Mehrkosten sind dabei lediglich auf die Entscheidung, drei Polizeidirektionen statt zwei Polizeidirektionen zu bilden, zurückzuführen. Für diese Entscheidung sind keine umfassenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen nach § 7 Abs. 2 LHO vorgenommen worden. Deren vollumfängliche Durchführung muss künftig sichergestellt sein.
- Die durch die Umsetzung des 3-Polizeidirektionen-Modells entstandene unterschiedliche Größe der Polizeidirektionen erfordert die Prüfung der Anpassung der Organisationsstrukturen in den kleineren Polizeidirektionen, um insbesondere die erheblichen Unterschiede in den Leitungsspannen des höheren Dienstes auszugleichen.
- Der Landesrechnungshof beziffert das Einsparpotenzial in künftigen Haushaltsjahren durch den funktionsgerechten Einsatz von Polizeivollzugsbediensteten auf Verwaltungsstellen in den Polizeidirektionen auf mindestens 3,16 Mio. €. Auf Verwaltungsstellen (ohne Vollzugsaufgaben) geführten Vollzugsbediensteten müssen daher funktionsgerechte Aufgaben zugewiesen werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0401	– Ministerium der Finanzen
	0404	– Aufbaustab Konsolidierung des IT-Betriebes
Titel		– diverse
Haushaltsvolumen		– rund 13 Mio. €
2007 - 2009		

4 Erhebliche Mängel bei der ressortübergreifenden Konsolidierung des IT-Betriebes

Die Landesregierung hat die mit dem Projekt „Konsolidierung der IT“ verfolgten zeitlichen und inhaltlichen Ziele trotz Aufwendungen von insgesamt rund 13 Mio. € nicht erreicht.

Bei der organisatorischen Umsetzung des Projektes „Konsolidierung der IT“ sowie der Aufgabenerledigung und der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Aufbaustabes zur Konsolidierung des IT-Betriebes (AKIT) hat der Landesrechnungshof Defizite festgestellt. Die Arbeit des AKIT ist zudem durch eine unklare Ziel- und Aufgabenbeschreibung, ineffiziente Strukturen und eine mangelhafte Projektsteuerung erschwert worden.

1 Vorbemerkungen

Seit 1991 verfolgt die Landesregierung das Ziel, die Informations- und Kommunikationstechnik (IT) in der Landesverwaltung zu konsolidieren, um die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Einsatzes der IT zu verbessern. So hatte es bereits in der Vergangenheit mehrfach Bestrebungen gegeben, einen zentralen IT-Dienstleister für die Landesverwaltung aufzubauen. Bereits 1991 sollte das damalige Landesrechnungszentrum (LRZ) diese Aufgabe wahrnehmen. Mit der Gründung des Landesinformationszentrums (LIZ) als Landesbetrieb im Jahr 2003 hatte die Landesregierung ein weiteres Mal versucht, einen zentralen Dienstleister zu etablieren.

Am 14. November 2006 hatte die Landesregierung – basierend auf einem Gutachten der Firma T-Systems⁴⁴ – im Rahmen einer Neuausrichtung der IT-Organisation u. a. beschlossen, neben den bestehenden Fachrechenzentren (z. B. Finanz- und Justizrechenzentrum) einen für die gesamte Landesverwaltung tätigen zentralen IT-Dienstleister aufzubauen. Bei diesem sollten alle IT-Querschnittsaufgaben (nicht fachspezifische Verfahren) betrieben werden.⁴⁵

Zur Umsetzung der fachlichen und organisatorischen Maßnahmen dieser ressortübergreifenden IT-Neuorganisation wurde im Ministerium der Finanzen ein temporärer Aufbaustab „landesweite Konsolidierung des IT-Betriebes“ (AKIT) eingerichtet.

Von 2007 bis zu seiner Auflösung im Juli 2009 hat der AKIT Ausgaben in Höhe von insgesamt rund 13 Mio. € verursacht.

Zum 1. September 2009 wurde das LRZ als zentraler IT-Dienstleister der Landesverwaltung, bestehend aus dem ehemaligen LIZ sowie dem Finanzrechenzentrum gegründet und als Abteilung bei der Oberfinanzdirektion Magdeburg angesiedelt.

Die geplante Zentralisierung von IT-Querschnittsaufgaben beim LRZ ist bisher jedoch nicht umgesetzt worden. Bis Ende 2010 war lediglich das Ministerium der Finanzen selbst zum LRZ migriert.

Der Landesrechnungshof hat das Projekt „Konsolidierung der IT“ insgesamt sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Aufgabenerledigung des AKIT im Jahr 2010 geprüft und dabei folgende Feststellungen getroffen:

2 Unklare Ziel- und Aufgabenbeschreibung des Projektes

Der Erfolg eines Projektes wird zu einem großen Teil an der Erreichung der Ziele gemessen. Für eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung eines Projektes sowie für die Kontrolle des Erfolges ist es daher außerordentlich wichtig, dass die Ziele so vollständig und genau wie möglich definiert werden.

Die Landesregierung hatte die Neuausrichtung der IT-Organisation unter Hinweis auf die Empfehlungen des T-Systems-Gutachtens beschlossen und das Ministerium der Finanzen aufgefordert, ihr bis spätestens zum 30. Juni 2007 u. a. über das weitere konzeptionelle Vorgehen und die Zeitplanung (Vorhaben- und Zeitplan, Meilensteine) zu berichten.

Das Ministerium der Finanzen hatte daraufhin abweichend vom T-Systems-Gutachten in entsprechenden Kabinettsvorlagen u. a. vorgeschlagen, ein neues

⁴⁴ „Gutachten zur Zusammenführung aller zentralisierbaren Rechenzentrumsdienstleistungen in einer übergreifenden Organisationsstruktur in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt“ der Firma T-Systems Enterprise Services vom 6. Februar 2006

⁴⁵ Kabinettsbeschluss vom 14. November 2006 (MBI. LSA S. 723)

LRZ zu bilden, dessen Kern das bestehende Finanzrechenzentrum (Fachrechenzentrum) bilden sollte.

Erläuterungen, warum das Ministerium der Finanzen von den Empfehlungen des Gutachtens abgewichen ist, sind nicht dokumentiert. Damit existiert keine dem T-Systems-Gutachten vergleichbare und auf das tatsächliche Vorgehen angepasste Ziel- und Aufgabenbeschreibung für das Projekt „Konsolidierung der IT“.

Einzelne Ministerien hatten infolgedessen Unstimmigkeiten und Unklarheiten in den diversen Entwürfen der Kabinettsvorlage des Ministeriums der Finanzen kritisiert. So sei laut einem Ministerium „... *nicht erkennbar, ob bewusst oder unbewusst von den Vorschlägen des Gutachters abgewichen werden soll.*“ Ein weiteres Ministerium hatte auf die zum Teil „*nebulöse*“ Darstellung der „*Wege und Maßnahmen zur Erreichung des Zieles der Zentralisierung*“ hingewiesen.

Im Ergebnis hatten einige Ministerien die Entwürfe der Kabinettsvorlage des Ministeriums der Finanzen mehrfach nicht mitgezeichnet. Dennoch hatte die Landesregierung diese Kabinettsvorlage am 25. September 2007 beschlossen, nachdem kritische Punkte aus der Vorlage einfach weggelassen wurden.

Ursächlich für die genannten Differenzen war nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass einerseits stets auf das T-Systems-Gutachten Bezug genommen wurde, andererseits inhaltlich davon abweichend vorgegangen werden sollte.

Im Projektverlauf führte dieser Zustand zu permanenten Unstimmigkeiten und unterschiedlichen Interpretationen, insbesondere zwischen dem Ministerium der Finanzen/AKIT und der Staatskanzlei/Landesleitstelle-IT (LIS) bzw. den anderen Ressorts, hinsichtlich der Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten im Projekt.

Der Landesrechnungshof hält besonders bei Projekten derartiger Größenordnung und Komplexität eine eindeutige und verbindliche Ziel- und Aufgabenbeschreibung für unabdingbar. Diese ist dabei immer originäre Aufgabe des Auftraggebers und darf nicht dem mit der Umsetzung des Projektes Beauftragten überlassen werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte die Landesregierung die Zielvorgaben des Projektes „Konsolidierung der IT“ eindeutiger in ihren Beschlüssen formulieren müssen.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 31. August 2011 ausgeführt, dass die Landesregierung in ihrer Entscheidung vom 8. November 2006

die notwendigen Zielvorgaben zur Neuausrichtung der IT formuliert habe. Es sei Aufgabe des AKIT gewesen, die entsprechenden Ziele zu erreichen. Die Vorgaben zur Aufgabenstellung, zu Zielen und Umsetzungszeitpunkten für die Arbeit des AKIT seien in der Zeit vom Januar 2008 bis zum Oktober 2009 im Rahmen der Beschlüsse des Ständigen Staatssekretärsausschusses IT im „Katalog ressortübergreifender Maßnahmen“ erfolgt, den wiederum die Landesregierung am 29. Juli 2008 als verbindlichen Arbeitsplan für den AKIT beschlossen habe. Damit seien eindeutige Zielstellungen durch die Landesregierung vorgegeben worden.

Der Landesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die festgestellten erheblichen Unstimmigkeiten zwischen den Projektbeteiligten hinsichtlich der Aufgabenverteilung und Zuständigkeiten sowie die unterschiedlichen Interpretationen der Kabinettsbeschlüsse zu den Zielen des Projektes „Konsolidierung der IT“ sind für den Landesrechnungshof ein eindeutiger Beleg dafür, dass die Ziel- und Aufgabenbeschreibungen der Landesregierung nicht eindeutig waren und darüber hinaus auch nicht ausreichend kommuniziert worden sind.

3 Ineffiziente Projektstrukturen

Das T-Systems-Gutachten hatte drei Hierarchieebenen für die landesweite IT-Konsolidierung vorgesehen:

- Steuerungsebene (IuK⁴⁶-Steuerung),
- Führungsebene (IuK-Strategie),
- Operative Ebene (IuK-Betrieb).

Nach Auffassung der Gutachter sollte der AKIT „das IuK-Führungsorgan“ bzw. „die zentrale Organisation zur Etablierung der Neustruktur für die IuK-Führung und den IuK-Betrieb“ sein. Er sollte bis zum Abschluss der Konsolidierung in der strategischen Ebene angesiedelt werden.

Die Landesregierung ist mit ihren Beschlüssen von 2006⁴⁷ und 2007⁴⁸ zwar grundsätzlich der von T-Systems vorgegebenen Systematik der drei Hierarchieebenen gefolgt. So wurde die strategische Ebene in der Staatskanzlei angesiedelt. Hierzu sollten die bisher von der Landesleitstelle-IT im Ministerium des Inneren wahrgenommenen strategischen Aufgaben auf die neue Landesleitstelle IT-Strategie in der

⁴⁶ IuK = Informations- und Kommunikationstechnik; wird im Jahresbericht synonym für IT (Informationstechnik) verwendet

⁴⁷ Kabinettsbeschluss vom 14. November 2006 (MBI. LSA S. 723)

⁴⁸ Kabinettsbeschluss vom 25. September 2007

Staatskanzlei übergehen. Die operative Ebene sollte künftig ein für die gesamte Landesverwaltung tätiger zentraler IT-Dienstleister wahrnehmen.

Abweichend vom T-Systems-Gutachten legte die Landesregierung aber fest, den AKIT nicht der strategischen Ebene, d. h. der Staatskanzlei, zuzuordnen, sondern ihn in der operativen Ebene und damit im Ministerium der Finanzen anzusiedeln. Weiterhin hatte die Landesregierung beschlossen, den AKIT gleichwertig neben der Landesleitstelle IT-Strategie (LIS) anzusiedeln.

Eine Begründung für diese von den Empfehlungen des T-Systems-Gutachtens abweichende Entscheidung war aus den geprüften Unterlagen nicht zu entnehmen.

Die nachfolgende Abbildung der Projektorganisation zeigt die von der Landesregierung festgelegte Einbindung des Aufbaustabes:

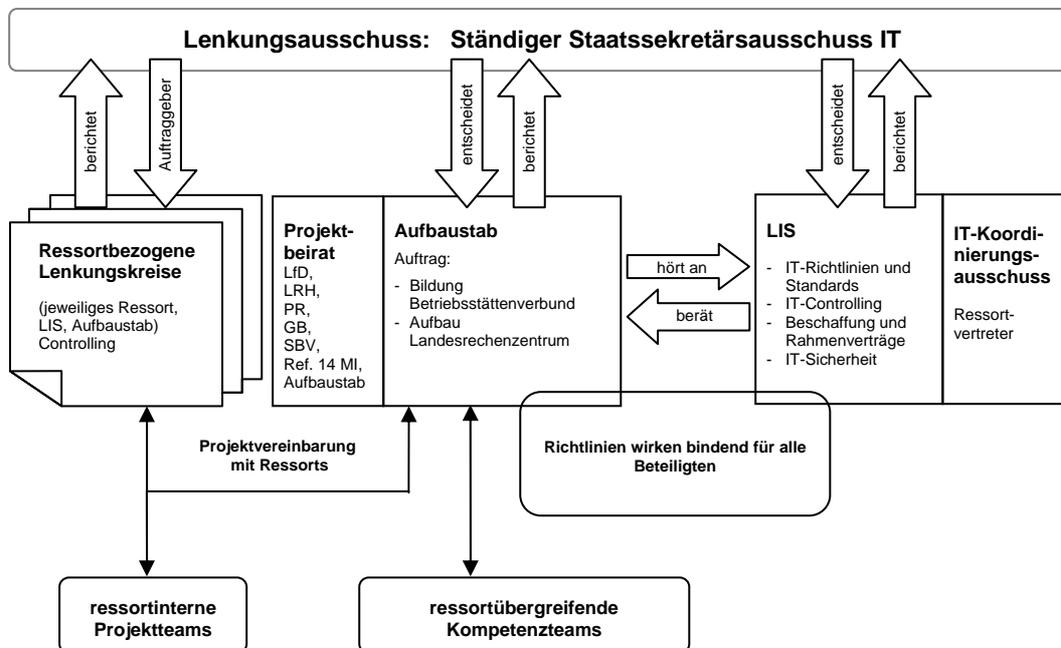


Abb.: Projektorganisation aus der Kabinettsvorlage des Ministeriums der Finanzen vom 18. September 2007

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes haben die Entscheidungen der Landesregierung:

- die Zuständigkeiten im IT-Bereich auf drei Ressorts⁴⁹ zu verteilen,
- den AKIT – entgegen den Empfehlungen des T-Systems-Gutachtens – von der strategischen Ebene zu trennen und in der operativen Ebene anzusiedeln sowie
- den AKIT als Element der operativen Ebene gleichwertig neben der Landesleitstelle IT-Strategie (strategische Ebene) anzusiedeln,

⁴⁹ Staatskanzlei (LIS), Ministerium der Finanzen (AKIT) und Ministerium des Inneren (eGovernment)

den weiteren Projektablauf entscheidend geprägt. Infolge der „gesplitteten“ Zuständigkeiten kam es dadurch schon sehr früh im Projektverlauf zu Problemen bei der Zusammenarbeit der Projektbeteiligten, insbesondere zwischen AKIT und Landesleitstelle IT-Strategie.

Abgrenzungsprobleme und Kompetenzstreitigkeiten führten zudem zu erheblichen Verzögerungen und Mehraufwänden im Rahmen des Mitzeichnungsverfahrens der vom Ministerium der Finanzen vorgelegten Kabinettsvorlagen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte die Landesregierung auf Initiative des Ständigen Staatssekretärsausschusses IT als oberstes Projektgremium eine Entscheidung zu den genannten Problemen herbeiführen müssen. Eine derartige Einflussnahme ist aber unterblieben.

Für den Landesrechnungshof ist es in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, weshalb die Landesregierung ohne weitere Begründung von den Empfehlungen des T-Systems-Gutachtens bezüglich der Strukturen abgewichen ist und eine derartig komplexe und aufgrund der vielen Beteiligten vorhersehbar von Abgrenzungsproblemen betroffene Projektstruktur beschlossen hat.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass bei künftigen Projekten von Beginn an eindeutige Strukturen hergestellt, ein effizientes Projektmanagement installiert und entsprechende Kompetenzen klar definiert werden. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass bei auftretenden Problemen zeitnah Entscheidungen getroffen werden.

Das Ministerium der Finanzen teilt in seiner Stellungnahme die Ansicht des Landesrechnungshofes. Aufgrund der Erfahrungen bei diesem und anderen Projekten habe man erkannt, dass bei künftigen Projekten Strukturen und Kompetenzen noch klarer festgelegt und abzugrenzen seien. Die Zeitdauer für Entscheidungen, insbesondere bei auftretenden Problemen, müsse in Zukunft auf ein Minimum reduziert werden. Es seien Regelungen für den Konfliktfall zu treffen.

In der neuen Legislaturperiode seien daher die bisher verteilten Zuständigkeiten im IT-Bereich im Ministerium der Finanzen (Abteilung 6) zusammengefasst worden. Außerdem soll durch den Aufbau des Bereichs Projektmanagement in der Abteilung 6 die Grundlage geschaffen werden, zukünftige IT-Projekte effizienter steuern zu können.

4 Fehlende bzw. unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind nach VV Nr. 2 zu § 7 LHO bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

a) fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Gesamtmaßnahme

Zu der Frage der Wirtschaftlichkeit der geplanten Neuorganisation und insbesondere zu der in diesem Zusammenhang geplanten Zentralisierung von IT-Querschnittsaufgaben enthält das T-Systems-Gutachten nur sehr allgemeine Aussagen. Der Gutachter verweist darauf, dass eine seriöse Kostenbetrachtung für das Umsetzungskonzept im Detail erst nach Verabschiedung einer entsprechenden Feinplanung möglich sei.

Diese Ausführungen hatte das Ministerium der Finanzen in der Folgezeit aber nicht weiter durch konkrete Planungen und Konzepte untersetzt. Einige Ressorts hatten im Rahmen der Mitzeichnungsverfahren für die Kabinettsvorlagen des Ministeriums der Finanzen wiederholt auf die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hingewiesen. Das Ministerium der Finanzen hatte derartige Forderungen stets unter Hinweis auf die Umsetzung des Kabinettsbeschlusses vom 14. November 2006 abgelehnt und darauf hingewiesen, dass die vom AKIT vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen im Einklang mit den Vorgaben aus dem Gutachten der Firma T-Systems stünden und es sich insoweit um den Vollzug einer Kabinettsentscheidung handele.

Im Ergebnis fehlen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für das Gesamtprojekt „Konsolidierung der IT“ gänzlich.

Für die Konsolidierung der IT wurden in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt rund 13 Mio. € ausgegeben.

Der Landesrechnungshof hält es für unvertretbar, dass die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei derartig komplexen Projekten mit weitreichenden finanziellen Auswirkungen nicht vorgenommen wurden. Der Verweis auf die Übereinstimmung mit den Vorgaben aus dem Gutachten der Firma T-Systems greift hier nicht, da das Gutachten keine konkreten Aussagen zur Wirtschaftlichkeit enthält und im Übrigen im Projektverlauf in wesentlichen Teilen von den Empfehlungen der Gutachter abgewichen wurde.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre es Aufgabe des AKIT gewesen, die mit dem Kabinettsbeschluss vom 14. November 2006 vorgenommene grundsätzliche Weichenstellung der Neuausrichtung der IT mit angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu konkretisieren.

b) unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Einzelmaßnahmen

Für einzelne Maßnahmen oder Projekte hatte der AKIT im Verlauf seiner Tätigkeit jedoch zum Teil Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Nutzwertanalysen durchgeführt bzw. durchführen lassen. Diese entsprechen aber nicht den Vorgaben der VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO. Vielmehr hatte der AKIT mit diesen Untersuchungen in der Regel die bereits zuvor getroffene Entscheidung lediglich untermauert.

So wurde beispielsweise 2007 in einer Studie für den Einsatz eines bestimmten Serversystems im LRZ (geplante Anschaffungskosten rund 1,3 Mio. €) die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung dieses Systems erst ermittelt, nachdem das Kabinett bereits vorher der Beschaffung grundsätzlich zugestimmt hatte. Hinzu kommt, dass diese Studie die Firma erstellt hatte, die zugleich auch einziger Anbieter dieses Systems gewesen ist. Alternativen wurden nicht betrachtet.

In einem anderen Fall hatte der AKIT 2008 eine externe Firma für rund 45.000 € beauftragt, *„zu begründen, warum ... die teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts die ... insgesamt wirtschaftlichste Rechts- und Organisationsform für den zentralen IT-Dienstleister im Land Sachsen-Anhalt ist“*⁵⁰.

Der externe Anbieter ist dem nachgekommen und hat die teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Rahmen einer Nutzwertanalyse als zu präferierendes Geschäftsmodell ermittelt.

Die Landesregierung hatte sich in der Folgezeit gegen dieses Modell entschieden, indem sie das LRZ an die Oberfinanzdirektion angegliedert hat. Auch diese Entscheidung hatte die Landesregierung ohne eine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen.

Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, sowohl für das Gesamtprojekt „Konsolidierung der IT“ als auch für die Einzelmaßnahmen innerhalb dieses Projektes angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß VV Nr. 2 zu § 7 LHO durchzuführen.

⁵⁰ Anlage 1 zum EVB-IT Dienstvertrag Nr. E01/2008 vom 11. November 2008

Die weitere Zentralisierung von IT-Querschnittsaufgaben sollte erst dann erfolgen, wenn die Wirtschaftlichkeit im Einzelfall vorab nachgewiesen wurde.

Nach der Stellungnahme vom 31. August 2011 hält das Ministerium der Finanzen aufgrund des zwischenzeitlich erreichten Sachstands die Durchführung einer erneuten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Gesamtprojekts für nicht zielführend.

Es verweist zudem auf eine Dokumentation zur „Amortisation und Wirtschaftlichkeit der Errichtung eines zentralen IT-Dienstleisters in Sachsen-Anhalt“ vom November 2008, wonach eine Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung u. a. dadurch begrenzt sei, dass:

- man den Zielbetrieb nicht mit dem heutigen dezentralen Betrieb vergleichen könne und*
- für das Gesamtsystem des IT-Betriebs in seiner heutigen Form einschließlich der Netzinfrastruktur keine belastbaren Zahlen vorlägen.*

Damit müsse sich eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf die Darstellung von Amortisations- und Einsparungsmöglichkeiten durch die beabsichtigten Maßnahmen aus einer globalen Sicht beschränken. Außerdem habe der AKIT diverse Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt, die den Vorgaben des § 7 LHO genügen würden.

Der Landesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht.

Der § 7 Abs. 2 LHO bzw. die entsprechenden Verwaltungsvorschriften sehen keine Ausnahmeregelung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei IT- oder Organisationsprojekten vor. Der AKIT hätte somit zwingend entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch für das Gesamtprojekt „Konsolidierung der IT“ durchführen müssen.

Eine lediglich qualitative Bewertung des Projektes, z. B. im Rahmen einer Nutzwertanalyse, erfüllt nicht die Vorgaben des § 7 Abs. 2 LHO. Nach den VV zu § 7 Abs. 2 LHO muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. zwingend Aussagen zum Nutzen und zu den Kosten (einschließlich Folgekosten) der relevanten Lösungsmöglichkeiten⁵¹ enthalten. Soweit hierzu hinreichend konkrete und belastbare Zahlen nicht vorliegen, müssen diese vor Beginn einer Maßnahme ermittelt werden.

5 Nichterreicherung des Ziels der ressortinternen IT-Konsolidierung

Die Staatskanzlei und das Ministerium des Innern hatten in der Kabinettsvorlage vom 8. November 2006 in Anlehnung an das T-Systems-Gutachten u. a. vorgeschlagen, die 307 vorhandenen IT-Fachbereiche in der Landesverwaltung zunächst

⁵¹ „monetäre Wirtschaftlichkeit“

über eine ressortinterne Konsolidierung wesentlich zu reduzieren. Ressortinterne Projektteams sollten die erforderlichen Maßnahmen umsetzen.

Eine Abfrage des Ministeriums der Finanzen im Januar 2007 ergab, dass alle Ressorts jeweils ein Projektteam eingerichtet bzw. entsprechende Ansprechpartner für den AKIT benannt hatten. Nach Beschlussfassung sollten die Ministerien die ressortinterne Konsolidierung in „*ausschließlicher Verantwortung*“ vornehmen, und zwar mit Unterstützung des AKIT. Der Aufbaustab sollte zudem ein auf den zentralen Betrieb ausgerichtetes und für alle Ressorts verbindliches Gesamtkonzept für die ressortinterne Konsolidierung entwickeln.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat ergeben, dass der AKIT kein Gesamtkonzept für die ressortinterne Konsolidierung entwickelt hat. Auch die Vorgabe der Landesregierung, die ressortinterne Konsolidierung zu begleiten, hat der AKIT nicht umgesetzt.

Da der AKIT noch Ende 2008 von 320 zu migrierenden Dienststellen ausging, ist es offensichtlich nicht gelungen, die Anzahl der IT-Fachbereiche innerhalb der Landesverwaltung als einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Konsolidierung deutlich zu reduzieren.

Die nach wie vor hohe Anzahl der zu migrierenden IT-Fachbereiche führt nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu erheblichen Mehraufwänden bei der landesweiten Übernahme der IT-Querschnittsdienste durch das LRZ.

Der Landesrechnungshof sieht in der ressortinternen Konsolidierung eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Umsetzung der Zentralisierung von IT-Querschnittsaufgaben und empfiehlt der Landesregierung, vor weiteren Zentralisierungsmaßnahmen zunächst die ressortinterne Konsolidierung zu forcieren.

6 Nichtbeachtung der Festlegungen zur Behandlung von Beraterverträgen

Nach einem Beschluss der Landesregierung vom 2. November 2004 sind Beraterverträge „... *Vereinbarungen zwischen dem Land und externen ... Anbietern jeglicher Rechtsform, bei denen die Zurverfügungstellung von Informationen und/oder Erfahrungswissen oder sonstigen Kenntnissen als Hauptvertragspflicht bzw.*

*Schwerpunkt der Abrede zur Unterstützung der Entscheidungsträger in der Landesverwaltung im Vordergrund steht.*⁵²

Mit Beschluss vom 16. Dezember 2004⁵³ hatte der Landtag die Landesregierung aufgefordert, vor dem Abschluss von Beratungsleistungen im o. g. Sinne diese dem Ausschuss für Finanzen des Landtages zur Einwilligung vorzulegen, sofern sie nicht im Haushaltsplan des Landes aufgeführt sind. Der Ausschuss für Finanzen hatte in seiner 73. Sitzung am 10. Februar 2005 diese Vorgabe auf Beraterverträge von über 20.000 € netto beschränkt.

Der AKIT hat in den Jahren 2007 bis 2009 für Dienstleistungen Außenstehender insgesamt rund 1,6 Mio. € verausgabt.

Unter anderem hatte der AKIT 2008 „*Unterstützungsleistungen bei der Erarbeitung des Geschäftsmodells für den zentralen IT-Dienstleister*“ durch eine Rechtsanwaltskanzlei in Anspruch genommen. Im Rahmen dessen sollte, unter Hinzuziehung rechtlicher Kompetenz, die Entscheidung über die Rechtsform des zentralen IT-Dienstleisters und den damit verbundenen juristischen Fragen untersucht werden. Die geplanten Kosten für diese Unterstützungsleistungen betragen insgesamt rund 46.000 €.

Im September 2008 hatte der AKIT außerdem einen Rahmenvertrag über „*Dienstleistungen für die Erstellung und Umsetzung von Konzepten sowie Unterstützungsleistungen im Rahmen der Konsolidierung des IT-Betriebes im Land Sachsen-Anhalt*“ abgeschlossen. Aufgrund dieses Rahmenvertrages hatte der AKIT in den Jahren 2008 und 2009 einzelne Verträge u. a. für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, diverse Fein- und Umsetzungskonzepte oder für die Qualitätssicherung von Konzepten mit einem Volumen von insgesamt rund 933.000 € abgeschlossen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lag der Schwerpunkt bei vielen der vom AKIT abgeschlossenen Verträge in einer „*Zurverfügungstellung von Informationen und/oder Erfahrungswissen oder sonstigen Kenntnissen ... zur Unterstützung der Entscheidungsträger in der Landesverwaltung ...*“. Demnach handelt es sich um „Beraterverträge“ im Sinne des Beschlusses der Landesregierung vom 2. November 2004, die aufgrund der Beschlussfassung des Landtages dem Ausschuss für Finanzen vor Abschluss zur Einwilligung hätten vorgelegt werden müssen.

Der AKIT hatte jedoch keinen dieser Verträge dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegt. Dabei war sich der AKIT der grundsätzlichen Problematik des Umgangs beim Abschluss von Beraterverträgen offensichtlich bewusst gewesen.

⁵² Tz. 1.1. der Anlage zur Kabinettsvorlage der Staatskanzlei vom 27. Oktober 2004

⁵³ Beschluss des Landtages vom 16. Dezember 2004, LT-Drs. 4/51/1956 B

Im Zusammenhang mit dem o. a. Rahmenvertrag hatte er z. B. gegenüber dem Ständigen Staatssekretärsausschuss IT angekündigt, dass Beraterverträge, die aus dem Rahmenvertrag abgerufen werden, u. a. dem Ausschuss für Finanzen vorgelegt würden.

Damit hat der AKIT aus Sicht des Landesrechnungshofes mehrfach und in erheblichem Umfang gegen die Beschlussfassung des Landtages und des Ausschusses für Finanzen verstoßen, indem er ohne Ermächtigung des Ausschusses für Finanzen über Haushaltsmittel für Beraterverträge verfügte.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen geeignete Maßnahmen ergreift, damit die Vorgaben des Landtages bezüglich der Beraterverträge in Zukunft eingehalten werden.

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen in der Stellungnahme vom 31. August 2011 sind nur die Beraterverträge dem Ausschuss für Finanzen vorzulegen, die nicht im Haushaltsplan aufgeführt seien. Da aber im Haushaltsplan 2008/2009 die „Dienstleistungen Außenstehender“ für den „Aufbaustab Konsolidierung des IT-Betriebes“ Titelgruppe 99 Titel 533 99 offengelegt und erläutert seien, sei der Ausschuss für Finanzen über die Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen im gebotenen Umfang unterrichtet gewesen. Darüber hinaus sei offen, ob es sich bei den in den Jahren 2008/2009 vom AKIT abgeschlossenen Verträgen (Rahmenverträge/EVB-IT Dienstverträge) überhaupt um Beraterverträge im Sinne der Definition des Finanzausschusses handele. Zudem beziehe sich der in der 4. Wahlperiode gefasste Beschluss des Landtages wegen des in der Verfassung verankerten Grundsatzes der Diskontinuität lediglich auf den Vollzug des Doppelhaushalts 2005/2006. Dieser Beschluss sei erst 2009 neu gefasst worden. Allerdings habe der AKIT in 2009 keine Beraterverträge abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof nimmt diese Einschätzung mit Befremden zur Kenntnis. Die Erläuterungen im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2008/2009 im Kapitel 0404, Titelgruppe 99, Titel 533 99 erfüllen nicht den im Beschluss des Landtages vom 16. Dezember 2004 (LT-Drs. 4/51/1956 B) genannten Ausnahmetatbestand. Es handelt sich nur um allgemeine Erläuterungen, die nicht konkret auf Art und Umfang des Beratervertrages Bezug nehmen⁵⁴. Darüber ist der Beschluss des Landtages nicht auf den Vollzug des Doppelhaushalts 2005/2006 beschränkt gewesen. Dies

⁵⁴ siehe Haushaltspläne 2008/2009, Einzelplan 04, Kapitel 0404, Titel 533 99 - Dienstleistungen Außenstehender
Erläuterungen: 1. Konzepterstellung und Umsetzungsfeinplanung
2. Umsetzung (Migration) der Konsolidierungsmaßnahmen

ergibt sich auch aus dem Folgebeschluss des Landtages vom 18. Juni 2009 (LT-Drs. 5/60/1977 B). Dort heißt es, der Ausschuss *„bekräftigt nochmals den Landtagsbeschluss betreffend Verträge über Beratungsdienstleistungen in der Drs. 4/51/1956 B ...“*. Damit bringt der Landtag unmissverständlich zum Ausdruck, dass die Regelungen des Beschlusses aus dem Jahr 2004 auch weiterhin einzuhalten sind.

7 Fazit

Die mit dem Projekt „Konsolidierung der IT“ verfolgten zeitlichen und inhaltlichen Ziele sind trotz Aufwendungen von insgesamt rund 13 Mio. € aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht erreicht worden. Bisher hat nur das Ministerium der Finanzen seine IT-Querschnittsaufgaben auf das LRZ übertragen.

Die Ursachen für das Scheitern sieht der Landesrechnungshof u. a. in folgenden Rahmenbedingungen des Projektes:

- Die auf der strategischen Ebene vollzogene Trennung von AKIT (Ministerium der Finanzen) und IT-Führung (Staatskanzlei) war nach Einschätzung des Landesrechnungshofes der wesentliche Grund, der maßgeblich zu den dargestellten Problemen im Projekt „Konsolidierung der IT“ geführt hat.
- Nicht zuletzt hat es sich für den Projektverlauf negativ ausgewirkt, dass einerseits laufend auf die Ergebnisse des T-Systems-Gutachtens verwiesen wurde, andererseits in wesentlichen Punkten davon abgewichen wurde, ohne die Abweichungen deutlich zu machen.

Zudem sind alle bisherigen Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Projekt „Konsolidierung der IT“ ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen bzw. umgesetzt worden. Die Landesregierung hat es nicht geschafft, für ein derartig komplexes und vorhersehbar problematisches Projekt klare Ziele zu formulieren und eine zweckmäßige Projektorganisation aufzubauen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojektes „Konsolidierung der IT“ sowie aller Zentralisierungsmaßnahmen zwingend zu belegen. Im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist auch der Erfolg der bisherigen organisatorischen und technischen Maßnahmen kritisch zu überprüfen.

Die ressortinterne IT-Konsolidierung mit einer Verminderung der Vielfalt der existierenden IT-Betriebsstätten ist vor weiteren Zentralisierungsmaßnahmen zu forcieren, um den Migrationsaufwand zu reduzieren.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 31. August 2011 darauf verwiesen, dass die Migration ressortweise und in drei Stufen stattfinden soll. In der dritten Stufe soll die Integration der Anwendungen in die Infrastruktur des LRZ erfolgen. Gleichzeitig sei mit diesem Stand die höchste Wirtschaftlichkeit der begonnenen IT-Konsolidierung des Landes erreicht.

Der Landesrechnungshof nimmt diese Ausführungen zur Kenntnis. Er hält es für erforderlich, dass eine verbindliche Terminsetzung sowohl zu den einzelnen Stufen als auch zum Gesamtprojekt erfolgt. Nur dadurch ist es nach seiner Auffassung möglich, eine koordinierte und mit den Ressorts abgestimmte Steuerung des Gesamtprojekts vornehmen zu können.

Die Erörterungen mit den betroffenen Ministerien sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	– Finanzämter
Haushaltsjahre		
2008 - 2010		

5 Unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand sowie erhebliche Steuerausfälle durch Insolvenzverfahren

Das Bestreben der Finanzämter im Rahmen von Insolvenzverfahren die noch ausstehenden Steuerfestsetzungen umfassend und zeitnah durchzuführen, ist von einem hohen Arbeitsaufwand geprägt. Dieser Tätigkeit steht im Hinblick auf die Höhe der in den jeweiligen Fällen tatsächlich realisierbaren Steuerbeträge oftmals kein entsprechender finanzieller Erfolg gegenüber. Darüber hinaus hat die Reform der Insolvenzanfechtung zu erheblichen Steuerausfällen geführt.

Seit Beginn des Jahres 1999 hat die Insolvenzordnung⁵⁵ die Gesamtvollstreckungsordnung in Sachsen-Anhalt bzw. die Konkurs- und Vergleichsordnung in den alten Bundesländern abgelöst. Vor der Reform hatten die Amtsgerichte mehr als zwei Drittel der Verfahren mangels Masse eingestellt, bei eröffneten Verfahren hatten die Verwalter im Durchschnitt nicht mehr als 5 v. H. der offenen Forderungen an die Gläubiger ausgekehrt.⁵⁶ Natürliche Personen hatten grundsätzlich keine Möglichkeit, eine Restschuldbefreiung zu erlangen. Dies sollte sich mit der Reform des Insolvenzrechts ändern. Der Gesetzgeber hat mit der Reform daher im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollten alle Gläubiger besser als bisher befriedigt werden, indem die Zahl der durchgeführten Verfahren im Verhältnis zu den Einstellungen mangels Masse deutlich ansteigt, zum anderen sollten natürliche Personen als redliche Schuldner die Möglichkeit haben, nach einer Wohlverhaltensphase⁵⁷ von den Altschulden befreit zu werden.

⁵⁵ BGBl. I 1994 S. 2866

⁵⁶ Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt - „Insolvenzverfahren in Sachsen-Anhalt seit 1990“ (Stand: 18. Februar 2010), Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: „Die Quoten der Insolvenzgläubiger in Regel- und Insolvenzplanverfahren – Ergebnisse von Insolvenzverfahren nach der Insolvenzrechtsreform“, Bonn im Juni 2009, S. 36

⁵⁷ 6 Jahre ab Eröffnung des Verfahrens

Um das erste Ziel zu erreichen, hatte der Gesetzgeber verschiedene Maßnahmen vorgesehen, um die Masse anzureichern bzw. ein geordnetes Verfahren auch vorläufig in die Wege leiten zu können. Im Wesentlichen gehören dazu die Abschaffung von Privilegien bestimmter Gläubiger (Konkursvorrechte), die Verschärfung der Insolvenzanfechtung sowie die Möglichkeit der Bestellung eines vorläufigen Insolvenzverwalters, um eine größere Anzahl von zahlungsunfähigen Betrieben sanieren zu können.

Seit der Einführung der Insolvenzordnung hat sich die Anzahl der eröffneten Insolvenzverfahren in Sachsen-Anhalt um ein Vielfaches erhöht. Während in den Jahren 1999 und 2000 noch 569 bzw. 816 Insolvenzverfahren eröffnet wurden, stehen dem insgesamt 4.918 eröffnete Verfahren aus dem Jahr 2009 gegenüber.⁵⁸

Die Finanzämter erhalten aber gemessen an der Anzahl der Insolvenzfälle nur sehr geringe Einnahmen. So haben die Finanzämter für die Jahre 2007 bis 2009 jährlich durchschnittlich nur rund 470.000 € aufgrund der in den eröffneten Insolvenzverfahren geltend gemachten Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis vereinnahmt. Diese Diskrepanz wird auch durch eine Studie⁵⁹ des Institutes für Mittelstandsforschung Bonn bestätigt. Im Rahmen dieser Studie sind Insolvenzverfahren der Jahre 2002 bis 2007 in Nordrhein-Westfalen untersucht worden. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass in Regelinsolvenzverfahren, bei denen es formal zu einer Schlussverteilung gekommen ist, die angemeldeten Forderungen der Gläubiger lediglich in Höhe von 3,6 v. H. befriedigt wurden, während bei 75 v. H. der bereits eröffneten Regelinsolvenzverfahren eine Schlussverteilung mangels Masse unterblieben ist. Dieses unbefriedigende Ergebnis ist der Tatsache geschuldet, dass etwa 50 v. H. der Masse für das Honorar der Insolvenzverwalter verbraucht wird.⁵⁹

Der Landesrechnungshof hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, im Jahr 2010 in drei Finanzämtern des Landes bezüglich der Insolvenzverfahren die Zusammenarbeit innerhalb der Finanzämter und die Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung unter Berücksichtigung des Gebotes der gleichmäßigen Besteuerung zu untersuchen.

⁵⁸ siehe Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt a. a. O., Fußnote 56
⁵⁹ Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, a. a. O., S. 34

1 Hoher Verwaltungsaufwand bei Verfahrensbearbeitung

Die Bearbeitung eröffneter Insolvenzverfahren in den Finanzämtern ist von einem hohen Verwaltungsaufwand geprägt. Nach der Übersendung des Beschlusses über die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens vom zuständigen Amtsgericht sind die Finanzämter bestrebt, die in den jeweiligen Fällen noch ausstehenden Steuerfestsetzungen möglichst umfassend und zeitnah durchzuführen und die daraus resultierenden Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis beim Insolvenzverwalter zur Forderungstabelle anzumelden. Sofern gegen die so angemeldeten Forderungen Widersprüche erhoben werden, haben die jeweils festsetzenden Arbeitsbereiche diesen Widerspruch zu bearbeiten und gegebenenfalls über das Bestehen der Abgabeforderung durch Feststellungsbescheid zu entscheiden.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass in diesen Verfahren von aufwändigen Veranlagungsarbeiten, die lediglich zu nicht realisierbaren Steueransprüchen führen, in bestimmten Fällen durchaus abgesehen werden sollte. So kann gemäß § 156 Abs. 2 Abgabenordnung die Festsetzung von Steuern und steuerlichen Nebenleistungen unterbleiben, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder wenn die Kosten der Einziehung einschließlich der Festsetzung außer Verhältnis zu dem Betrag stehen. Die Bearbeiter haben in den Finanzämtern von dieser Möglichkeit in der Regel keinen Gebrauch gemacht, und zwar u. a. wegen unkonkreter Anweisungen, Unkenntnis der Rechtslage oder aus Unsicherheit, um mögliche Fehler zu vermeiden.

Hilfestellung für die Entscheidung, ob von einer Steuerfestsetzung abgesehen werden kann, geben u. a. der Eröffnungsbeschluss des Amtsgerichtes, aus dem gegebenenfalls eine Stundung der Kosten des Insolvenzverfahrens⁶⁰ hervorgeht, oder das Gutachten des Insolvenzverwalters, aufgrund dessen nur mit einer unbedeutenden Quote zu rechnen ist.

Nach Kenntnis des Landesrechnungshofes werden solche vergleichbaren Vereinfachungsmaßnahmen anhand konkreter Vorgaben in anderen Bundesländern (u. a. in Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und landesweit in Niedersachsen) bereits pilotiert.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist für die Bearbeitung von Insolvenzfällen in den Festsetzungsbereichen der Finanzämter eine Vereinfachung

⁶⁰ § 4 a Insolvenzordnung

chung der Verfahrensabläufe dringend erforderlich. Dafür ist es erforderlich, konkrete Arbeitsanweisungen für den Fall zu erstellen, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder Kosten und Nutzen außer Verhältnis stehen. Dabei sollte die Verwaltung auch auf die Erfahrungen anderer Bundesländer zurückgreifen, die entsprechende Verfahren bereits seit längerem pilotieren.

2 Erhebliche Steuerausfälle durch Insolvenzanfechtung

Bei sich abzeichnenden oder bereits eingetretenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten übertragen Schuldner häufig Vermögenswerte auf Dritte, um ihr Vermögen dem Zugriff der Gläubiger zu entziehen. Neben dem typischen Fall der unentgeltlichen Übertragung auf nahe Angehörige gehören hierzu auch Fälle, bei denen der Schuldner einzelne Gläubiger bevorzugt behandelt. Im Rahmen der Insolvenzanfechtung kann der Insolvenzverwalter diese Transaktionen bis zu zehn Jahre rückwirkend rückgängig machen.⁶¹ Unerheblich ist dabei, ob der Gläubiger den Vermögensvorteil zu Recht oder Unrecht erhalten hat.

Bis zur Einführung der Insolvenzordnung hat sich die Insolvenzanfechtung aus Sicht der Finanzämter auf wenige Einzelfälle beschränkt. Eine statistische Erfassung ist bei den Finanzämtern nicht erfolgt, da die Finanzämter nur in wenigen Fällen erhöhte Steuern an den Insolvenzverwalter auszahlen mussten.

Im Rahmen der Insolvenzordnung hatte der Gesetzgeber auch die sog. Insolvenzanfechtung verschärft. Der Gesetzgeber wollte auf diese Weise die Masse anreichern, um eine höhere Befriedigungsquote zu erzielen.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat ergeben, dass sich die Erwartungen des Gesetzgebers zur Reform der Insolvenzanfechtung nicht erfüllt haben. Die Verschärfung des Anfechtungsrechts hat nicht zu den erhofften Mehreinnahmen der Finanzverwaltung geführt, denn die aufgrund der Anfechtung ausgezahlten Beträge übersteigen die Einnahmen aus den Insolvenzquoten um ein Vielfaches. Infolgedessen müssen die Finanzämter sehr hohe Beträge im Rahmen der Insolvenzanfechtung an die Insolvenzverwalter auskehren.

⁶¹ vgl. Drucksache 12/2443 des Deutschen Bundestages

Nachfolgend wird die Entwicklung der Insolvenzfälle, der Quoten sowie der Rückerstattungen durch Insolvenzanfechtung für die Jahre 2007 bis 2009 aus Sicht der Finanzverwaltung in Sachsen-Anhalt dargestellt:

- in € -

	2007	2008	2009
Offene Insolvenzverfahren	17.990	22.731	28.317
Vereinnahme ⁶² Quoten	226.432	487.853	693.153
Aufgrund von Anfechtung ausgezählte Beträge	2.172.059	3.535.687	3.566.818
Verausgabte Prozesszinsen	69.817	96.514	172.975

Durchschnittlich mussten die Finanzämter des Landes in den Jahren 2007 bis 2009 mit steigender Tendenz jährlich rund 3,2 Mio. € an die Insolvenzverwalter auskehren, während sie nur rund 470.000 € pro Jahr vereinnahmen konnten.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch der Anstieg der Prozesszinsen, die direkt dem Landeshaushalt zur Last fallen.⁶³ In der Regel erklären die Insolvenzverwalter die Anfechtung erst ein bis zwei Jahre nach ihrer Bestellung. Seit 2007 hat der BGH festgestellt, dass die Rückforderungen mit rund 8 v. H. (vorher 4 v. H.) zu verzinsen sind.⁶⁴ Durch diese Rechtsprechung fallen neben hohen Erstattungsbeträgen überdurchschnittlich hohe Zinsen an, und zwar verzugsunabhängig. In den drei geprüften Finanzämtern stiegen die Prozesszinsen von rund 5.700 € in 2007 auf 78.100 € in 2009 an.

Im Ergebnis hat die Reform der Insolvenzanfechtung zu erheblichen Steuerausfällen geführt. Sie hat zu einer Anreicherung der Masse in der Regel auf Kosten des Fiskus und anderer öffentlich-rechtlichen Gläubiger geführt. Dennoch hat dies keine Erhöhung der Insolvenzquoten zur Folge gehabt.⁶⁵

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist auch zukünftig nicht mit einer abnehmenden Zahl der Insolvenzanfechtungen zu rechnen.

Darüber hinaus verursacht die Insolvenzanfechtung einen erheblichen Mehraufwand bei den Finanzämtern des Landes. Die Rechtslage ist insbesondere aufgrund der

⁶² Es handelt sich um vereinnahmte Quoten von allen in dem jeweiligen Jahr offenen Insolvenzverfahren.

⁶³ siehe Einzelplan 04, Kapitel 0406, Titel 526 01 (Gerichts- und ähnliche Kosten)

⁶⁴ BGH IX ZR 96/04 vom 1. Februar 2007, gemäß § 291 BGB in Verbindung mit § 288 Abs. 1 S. 2 BGB beträgt der Zinssatz 5 v. H. über dem Basiszins (Vorinstanz: OLG Karlsruhe 21 U 9/03 vom 30. März 2004)

⁶⁵ siehe Fußnote 56

sich ständig – in der Regel zu Ungunsten öffentlich-rechtlicher Gläubiger – ändernden Rechtsprechung, kompliziert. Hinzu kommen zeitaufwändige Nachforschungen, da viele Fälle bis zu zehn Jahre rückwirkend nachvollzogen werden müssen. Darüber hinaus müssen die Sachbearbeiter über umfangreiche Kenntnisse des Zivilprozessrechts verfügen, um sachgerecht über den Grund und insbesondere die Höhe des Anspruchs unter Abwägung des Prozessrisikos entscheiden zu können. Hinzu kommt, dass die Anzahl der Fälle bei teilweise sehr hohen Anfechtungsbeträgen besonders in kleineren Ämtern sehr gering ist.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollte die Landesregierung etwaige Bestrebungen zur Reform der Insolvenzanfechtung unterstützen, gegebenenfalls sollte eine Gesetzgebungsinitiative im Bundesrat gemäß Artikel 76 Abs. 1 Grundgesetz in Erwägung gezogen werden.

Der Landesrechnungshof hält es gleichwohl für notwendig, die Bearbeitung der Insolvenzanfechtung auf wenige Bearbeiter landesweit zu konzentrieren, diese weiterhin umfangreich zu schulen und die Arbeitshilfen auf dem neuesten Stand zu halten.

Die Verwaltung hat mit Schreiben vom 18. März 2011 angekündigt, für die Bearbeitung von Insolvenzfällen neue, konkretere Arbeitsanweisungen zu erstellen, um das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen im Hinblick auf die Realisierbarkeit festgesetzter Abgabenansprüche in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Diese Arbeitsanweisungen sollen Arbeitsvereinfachungen und Arbeitserleichterungen enthalten und sich rechtlich an der Vorschrift des § 156 Abs. 2 Abgabenordnung orientieren. Dabei sollen auch Erfahrungen der Bundesländer berücksichtigt werden, die bereits entsprechende Verfahren durchführen. Darüber hinaus plant sie die Insolvenzanfechtung im Land zu zentralisieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen. Das Ministerium der Finanzen hat sich den Feststellungen des Landesrechnungshofes angeschlossen.

Einzelplan	05	– Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0509	– Sonstige soziale Leistungen
	0517	– Kinder, Jugend, Familie
Titelgruppe	684 68	– Zuschüsse zur Förderung von wohlfahrtspflegerischen Einzelmaßnahmen
	686 70 ⁶⁶	– Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
Haushaltsvolumen 2006 - 2010		– insgesamt rund 1,26 Mio. €

6 Mängel bei der Umsetzung des Förderprojektes Familienhebammen

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat den Bedarf für die Angebote der Familienhebammen vor Förderbeginn nicht ausreichend ermittelt. Gleichfalls fehlten für die Höhe der Honorare zum Zeitpunkt der Prüfung eigene Berechnungen bzw. Begründungen. Die von den Familienhebammen erbrachten Leistungen waren anhand des vorgefundenen Abrechnungsverfahrens aufgrund der unzureichenden Angaben teilweise nicht nachprüfbar.

Das Ministerium hat keine eindeutigen Festlegungen zum Inhalt und Umfang der Tätigkeiten der Familienhebammen getroffen. Eine Abgrenzung der Aufgaben der vom Land geförderten Familienhebammen zu gegebenenfalls gleichartigen Leistungen der Krankenkassen ist gegenüber den im Projekt tätigen Familienhebammen nicht ausreichend erfolgt.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat für das Förderverfahren eine Stiftung mit der Verwaltung und Auszahlung der Fördermittel ohne vertragliche Regelungen beauftragt.

Das Land fördert die Ausbildung und die Tätigkeit von Familienhebammen. Das Familienhebammenprojekt startete in Sachsen-Anhalt im Jahr 2006. Es wurde vom Ministerium für Gesundheit und Soziales und dem Landeshebammenverband Sachsen-Anhalt e. V. initiiert. Für den Einsatz als Familienhebamme ist eine Ausbildung notwendig. Diese fördert das Ministerium seit dem Jahr 2006. Die ausgebildeten Familienhebammen erhalten für ihre Tätigkeit ein vom Land finanziertes Honorar.

⁶⁶ bis 2009 aus Kapitel 0509, Titel 686 68

Der Landeshebammenverband ist Projektträger für die Ausbildung und den Einsatz der Familienhebammen. Der Stiftung „Familie in Not - Sachsen-Anhalt“ obliegt die Mittelverwaltung. Sie nimmt zudem die Auszahlung der Honorare der Familienhebammen vor. Zurzeit gibt es 33 Familienhebammen in Sachsen-Anhalt. Sie sind in allen Landkreisen – mit Ausnahme des Landkreises Anhalt-Bitterfeld – tätig.

Mütter und Väter können Familienhebammen unentgeltlich bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes in Anspruch nehmen. Sie unterstützen Familien mit besonderem Hilfebedarf. Dazu zählt u. a. die Beratung in Fragen der Ernährung, bei Schreibabys sowie die Unterstützung bei Problemen in der Alltagsbewältigung. Auf Wunsch der Familien können weiterführende Hilfen vermittelt werden.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im Jahr 2010 Folgendes festgestellt:

1 Unzureichende Bedarfsermittlung

Zuwendungen dürfen nur im notwendigen und angemessenen Umfang bewilligt werden (vgl. insbesondere § 23 LHO).

Ziel der Landesregierung war es, in allen Landkreisen sowie in den kreisfreien Städten jeweils mindestens zwei Familienhebammen zum Einsatz zu bringen. Damit sollte in Sachsen-Anhalt ein flächendeckendes Netz zum Schutz und Wohl kleiner Kinder aufgebaut werden. Für das vom Land vorgegebene Ziel von mindestens zwei Familienhebammen je Landkreis und kreisfreier Stadt wären bei einer gleichmäßigen Verteilung insgesamt 28 Familienhebammen für das gesamte Bundesland notwendig gewesen. Dieses Projekt existiert seit über vier Jahren in Sachsen-Anhalt. Bisher wurden bereits 35 Familienhebammen ausgebildet, von denen 33 im Einsatz sind.

Nach Auskunft des Ministeriums war es schwierig, den Bedarf an Familienhebammen beispielsweise in den Regionen Magdeburg und Halle über Jugendämter bzw. Landesjugendamt oder Schwangerschaftsberatungsstellen zu ermitteln. Aus diesem Grund informierte sich das Ministerium in Niedersachsen, wo ein ähnliches Projekt bereits lief. In Niedersachsen wurde der Bedarf im Vorfeld nicht ermittelt. Vielmehr wurde mit den freiberuflichen Hebammen gesprochen und gefragt, wer Interesse an der Tätigkeit als Familienhebamme hätte und welcher zeitliche Aufwand von ihnen geleistet werden könne. In Sachsen-Anhalt ging das Ministerium für Gesundheit und

Soziales ähnlich vor. Es wählte die Hebammen nach deren eigenen Interessebekundungen für das Projekt aus.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wird eine flächendeckende Versorgung durch Familienhebammen nicht automatisch dadurch erreicht, dass in allen Landkreisen und kreisfreien Städten die gleiche Anzahl an Familienhebammen tätig wird. Der Bedarf kann in den einzelnen Gebieten unterschiedlich hoch sein. Aus den Einsatzgebieten in Sachsen-Anhalt ist zudem erkennbar, dass für den Landkreis Anhalt-Bitterfeld überhaupt keine Familienhebamme zur Verfügung steht. In der kreisfreien Stadt Dessau-Roßlau und im Landkreis Wittenberg ist jeweils nur eine Familienhebamme tätig. Obwohl die Anzahl der ausgebildeten Familienhebammen die vom Land vorgegebene Mindestzahl übersteigt, ist bisher – gemessen an den eigenen Zielstellungen des Ministeriums für Gesundheit und Soziales – in einigen Gebieten keine ausreichende Versorgung durch Familienhebammen gegeben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das Ministerium für Gesundheit und Soziales vor Beginn der Förderung im Land den Umfang der zu erreichenden Zielgruppe und deren Betreuungsbedarfe erheben müssen. Darauf aufbauend wäre eine Bedarfsermittlung durch das Ministerium für den Einsatz von Familienhebammen für die einzelnen Gebiete im Land notwendig gewesen.

Das Ministerium verdeutlichte im Abschlussgespräch zur Prüfung am 21. Juni 2011 und in seiner Stellungnahme vom 7. Juli 2011, dass eine Bedarfserhebung zu Beginn des Modellprojekts umgesetzt worden sei. Wegen der Neuartigkeit des Projekts sei aber der Bedarf nicht klar bezifferbar gewesen. Ähnliche Erfahrungen zu Problemen bei der konkreten Ermittlung des Bedarfs anhand beispielsweise der Anzahl der Familien, die Hilfe zur Erziehung erhalten, lägen auch aus anderen Bundesländern vor. Das Ministerium hat deshalb aufgrund fehlender empirischer Kalkulationen die Richtzahl von mindestens zwei Familienhebammen pro Jugendamtsbezirk festgelegt. Es verwies zudem auf die Freiwilligkeit der Teilnahme am Projekt, die Ursache dafür sei, dass trotz Akquisebemühungen und Werbung für das Projekt in manchen Gebieten keine oder zu wenige Familienhebammen tätig sind. Aus verschiedenen Gründen, beispielsweise der hohen Auslastung der Familienhebammen, der zwischenzeitlichen Vergrößerung der Landkreise durch die Gebietsreform und dem Umstand, dass nicht alle Hebammen aufgrund ihrer Haupttätigkeit in vollem Umfang als Familienhebamme tätig werden können, geht das Ministerium davon aus, dass

der Bedarf höher als der festgelegte Richtwert ist. Dazu übermittelte das Ministerium nachträglich Unterlagen zu konzeptionellen Überlegungen, die den Beauftragten des Landesrechnungshofes während der Prüfung trotz Nachfragen nicht vorgelegt wurden.

Die Darstellung des Ministeriums, beispielsweise zu den Problemen einer konkreten Bedarfsermittlung im Vorfeld des Projekts, ist in einzelnen Aspekten durchaus nachvollziehbar. Dennoch ist das Ministerium aus der Sicht des Landesrechnungshofes nach mehrjähriger Dauer und der beabsichtigten Fortsetzung des Projekts gehalten, den Bedarf möglichst umfassend und konkret für die einzelnen Gebiete festzustellen und ausreichend zu dokumentieren. Dabei sind die zwischenzeitlich aus dem Projekt gewonnenen Erfahrungen beispielsweise zur derzeitigen Nachfrage zu nutzen und die Förderung der Ausbildung und des Einsatzes der Familienhebammen daran auszurichten.

2 Fehlende Kalkulation des Honorarsatzes der Familienhebammen und nicht prüfbare Leistungserbringung anhand der Honorarabrechnungen

Die Vergütung der von den Familienhebammen erbrachten Leistungen erfolgt über Honorarzahlungen. Seit 2007 erhalten die Familienhebammen einen Honorarsatz von 36 € pro Stunde. Darin sind Aufwendungen für Fahrtzeit, Fahrtkosten, Kosten für Telefon/Porto und Supervision⁶⁷ enthalten. Nach Auskunft des Ministeriums stützt sich dieser Honorarsatz auf einen Vorschlag des Landeshebammenverbandes, der die Hebammengebührenordnung sowie die Honorarzahlungen für Familienhebammen in Niedersachsen zugrunde legt. Eine eigene Kalkulation des Honorarsatzes mit Aussagen, welche Aufwendungen das Ministerium bzw. das Landesverwaltungsamt für angemessen halten, konnte den Beauftragten des Landesrechnungshofes nicht vorgelegt werden.

Die Familienhebammen rechneten ihre Honorare bei der Stiftung nach einem vorgegebenen Formblatt ab. Darin gaben sie pro Tag lediglich die Postleitzahl des Familienwohnortes und die Minuten für die Betreuung an. In der Zeile Bemerkungen waren bis auf wenige Ausnahmen keine Eintragungen enthalten.

⁶⁷ Eine einheitliche Definition existiert nicht. Frei nach Wikipedia.org (deutsche Ausgabe, Stand 27. Juli 2011) ist Supervision (deutsch: Beobachtung) eine Form der Beratung, die einzelne Personen, Teams, Gruppen und Organisationen bei der Reflexion und Verbesserung ihres personalen, beruflichen oder ehrenamtlichen Handelns begleitet.

Auch im Bereich der besonders geschützten Sozialdaten sehen die gesetzlichen Bestimmungen (vgl. § 301 a Sozialgesetzbuch, Fünftes Buch) beispielsweise vor, dass Hebammen ihre Vergütungsansprüche gegenüber den Krankenkassen u. a. durch Angabe von Namen, Anschrift, Krankenkasse sowie Beschreibung der erbrachten Leistungen mit Angabe konkreter Daten (Tag, Zeit und Dauer) belegen.

In den Abrechnungen der Familienhebammen gegenüber dem Landeshebammenverband fehlen solche Angaben. Dadurch kann die Leistungserbringung und damit die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht nachvollzogen werden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Verwaltung die Höhe des Honorarsatzes angemessen kalkuliert und dokumentiert. Für die Abrechnung der Honorare und damit den Nachweis der Verwendung der Fördermittel hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, die Mindestanforderungen beim Nachweis der Verwendung der Fördermittel zu konkretisieren. Anderenfalls können beispielsweise Doppelabrechnungen beim Land und den Krankenkassen nicht ausgeschlossen werden.

Die Kalkulation des Honorarsatzes hat das Ministerium nachträglich im Abschlussgespräch zur Prüfung am 21. Juni 2011 und in seiner Stellungnahme vom 7. Juli 2011 nachvollziehbar begründet. Das Ministerium hält eine Konkretisierung der Dokumentationspflichten unter Berücksichtigung der Absicherung der Niedrigschwelligkeit des Angebotes der Familienhebammen und datenschutzrechtlicher Aspekte ebenfalls für erforderlich.

3 Keine Abgrenzung zwischen dem Familienhebammenprojekt des Landes und den Leistungen der Krankenkassen

Nach § 1 der Honorarverträge soll die Betreuung von Frauen und Familien durch Familienhebammen bereits in der Schwangerschaft beginnen und dies möglichst frühzeitig – wenn möglich, ab der 16. Schwangerschaftswoche. Weiterhin sollen junge Frauen und Familien nach der Geburt ihres Kindes bis maximal zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes betreut und unterstützt werden.

Die Krankenkassen kommen während der Schwangerschaft für Hebammenleistungen und in den ersten zehn Tagen nach der Geburt für tägliche Besuche der Hebamme auf. Bei beispielsweise ernährungs- und stillbedingten Problemen bezahlen sie gegebenenfalls weitere Beratungstermine. Die Krankenkassen zahlen diese Leistungen der Hebamme, bis das Kind acht Wochen alt ist.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass einzelne Familienhebammen Frauen vor der Geburt und während der ersten acht Lebenswochen des Kindes betreuten und diese Tätigkeit über das Hebammenprojekt des Landes abrechneten. Aus den Abrechnungen der Familienhebammen war nicht erkennbar, ob und in welchem Umfang für die vorgenannten Betreuungen zusätzlich Leistungen von den Krankenkassen bewilligt worden waren.

Aus den vom Landesrechnungshof eingesehenen Unterlagen ergaben sich keine Regelungen, aus denen erkennbar war, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang eine Betreuung in dieser Zeit bereits über das Familienhebammenprojekt anrechenbar ist. Insbesondere fehlten Regelungen zur Abgrenzung der Arbeit im Landesprojekt zu den Tätigkeiten der Hebamme, die sie über die Krankenkassen abrechnen kann. Dadurch kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht ausgeschlossen werden, dass neben der Abrechnung dieser Tätigkeiten bei den Krankenkassen gleichzeitig eine Abrechnung beim Land erfolgen kann.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte das Ministerium für Arbeit und Soziales daher klar regeln, dass Leistungen der Krankenkassen nicht vom Land gefördert werden. Dazu gehört die Vorgabe, in welchen Fällen eine Abrechnung über das Familienhebammenprojekt bereits während der Schwangerschaft und in den ersten acht Wochen nach der Geburt erfolgen kann, um diese von den Leistungen der Krankenkassen eindeutig abzugrenzen.

Im Abschlussgespräch zur Prüfung und in der Stellungnahme vom 7. Juli 2011 verwies das Ministerium auf den grundlegenden Förderantrag des Landeshebammenverbandes vom 17. März 2006. Der Formulierung unter der Position Honorarkosten könne entnommen werden, dass Honorare aus dem Familienhebammenprojekt erst für Leistungen nach der achten Woche nach Entbindung (nach Ende der regulären Erstattung der Hebammenleistungen durch die gesetzlichen Krankenkassen) gezahlt werden sollen. Nach Auffassung des Ministeriums ist mit dieser Regelung, die es als Fördergrundlage für das Projekt ansieht, eine ausreichende Abgrenzung gegeben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dies nicht der Fall. Die Ergebnisse der Prüfung zeigen gerade, dass einzelne Familienhebammen dennoch Leistungen im Familienhebammenprojekt innerhalb des Zeitraumes abrechnen, in dem die Krankenkassen Hebammenleistungen übernehmen. Zudem sind – hier bestand im

Abschlussgespräch Übereinstimmung zwischen dem Ministerium und dem Landesrechnungshof – Fallkonstellationen denkbar, in denen neben den von den Krankenkassen zu tragenden klassischen Hebammenleistungen zusätzliche durch soziale Indikationen bedingte Leistungen aus dem Familienhebammenprojekt erforderlich sein können. Fraglich ist außerdem, ob die Regelung aus dem Förderantrag des Landeshebammenverbandes den Familienhebammen ausreichend bekannt und ihnen verbindlich vorgegeben ist.

Für die Notwendigkeit einer eindeutigen Abgrenzung der jeweiligen Leistungen spricht auch, dass die Betreuung durch Familienhebammen nach dem genannten Förderantrag und den Verträgen des Landeshebammenverbandes mit den Familienhebammen möglichst frühzeitig in der Schwangerschaft beginnen soll. Im Ergebnis der wissenschaftlichen Auswertung begann die Betreuung der im Zeitraum 2006 bis 2008 betrachteten Fälle durch Familienhebammen tatsächlich in 38 v. H. der Fälle vor der Geburt, überwiegend im letzten Schwangerschaftsdrittel⁶⁸.

Der Landesrechnungshof hält aus diesen Gründen weiterhin eine klare und eindeutige Regelung zur Abgrenzung der Leistungen der Familienhebammen von den über die Krankenkassen abrechenbaren Hebammenleistungen durch das Ministerium für erforderlich.

4 Verwaltung und Auszahlung der Fördermittel durch eine Stiftung ohne vertragliche Grundlage

Das Landesverwaltungsamt bewilligt dem Landeshebammenverband eine jährliche Zuwendung für die Honorarzahlungen an die einzelnen Familienhebammen.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hatte im Rahmen des Projektaufbaus angeregt, die Stiftung „Familie in Not - Sachsen-Anhalt“ als Verwalter dieser Fördermittel einzusetzen. Nach seiner Auffassung können diese Leistungen von Seiten des Landeshebammenverbandes nicht erbracht werden. Die Stiftung fordert daher auf der Grundlage der von den einzelnen Familienhebammen eingereichten Honorarabrechnungen die Fördermittel beim Landesverwaltungsamt ab und zahlt diese an die Familienhebammen direkt aus. Die Fördermittel werden als durchlaufender Posten bei der Stiftung gebucht. Für die Verwendungsnachweise erstellt die Stiftung auf der Grundlage der Abrechnungen der Familienhebammen den zahlenmäßigen Nachweis und der Landeshebammenverband den Sachbericht. Für ihre Tätigkeiten

⁶⁸ vgl. beispielsweise den Endbericht Teil 1 „Frühstart - Professionsgesteuerte Frühe Hilfe für Kinder und Familien in Sachsen-Anhalt“ der Martin-Luther-Universität, Institut für Gesundheits- und Pflegewissenschaften der medizinischen Fakultät vom 11. Februar 2010, S. 77, 123

im Rahmen des Familienhebammenprojektes erhält die Stiftung keine Mittel vom Land.

Lediglich in den Honorarverträgen zwischen dem Landeshebammenverband und den einzelnen Familienhebammen ist geregelt, dass die Abrechnung der geleisteten Stunden und deren Vergütung durch die Stiftung erfolgt, die diese Aufgabe als Mittelverwalter in Vertretung des Landeshebammenverbandes wahrnimmt.

Die Stiftung handelt im Auftrag des Ministerium für Gesundheit und Soziales und des Landeshebammenverbandes. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssten deshalb vertragliche Regelungen existieren, die der Stiftung die Befugnis zur Mittelverwaltung und zur Mittelauszahlung übertragen. Der Landesrechnungshof hat keine entsprechenden Regelungen in den Akten gefunden. Das Fehlen entsprechender Regelungen bestätigten die Projektbeteiligten gegenüber den Vertretern des Landesrechnungshofes. Die Honorarverträge des Landeshebammenverbandes mit den Familienhebammen sind als vertragliche Grundlage für die Beziehungen zwischen der Stiftung und dem Ministerium für Gesundheit und Soziales bzw. dem Landeshebammenverband nicht geeignet. Diese Verträge betreffen die rechtlichen Beziehungen zwischen den Hebammen als Letztempfängerinnen der Fördermittel und dem Landeshebammenverband. Die Verträge enthalten keine Regelungen zu den rechtlichen Beziehungen zwischen dem Ministerium, der Stiftung und dem Landeshebammenverband.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Sicherung des Verwendungszwecks der von der Stiftung verwalteten Mittel zumindest die Vorgaben nach VV Nr. 12 zu § 44 LHO für die Weiterleitung von Zuwendungen durch Zuwendungsempfänger eingehalten werden. Dies betrifft beispielsweise Vorgaben zur Anwendung einschlägiger Vorschriften des öffentlichen Rechts, zum Verwendungszweck, zu einzelnen Förderbedingungen und zur Sicherung von Prüfrechten. Der Landesrechnungshof hält schriftliche vertragliche Regelungen der Beziehungen zwischen dem Ministerium für Arbeit und Soziales, der Stiftung sowie dem Landeshebammenverband für notwendig.

5 Erhebliche Mängel im Förderverfahren und Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Landeshebammenverbandes

Zuwendungen dürfen nach VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO nur Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Von Zuwendungsempfängern in der Rechtsform einer juristischen Person wird erwartet, dass sie ihre Finanzen nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung verwalten und somit in der Lage sind, einen bestimmungsgemäßen Verwendungsnachweis rechtzeitig zu führen.

Der Landesrechnungshof hat hinsichtlich der Durchführung des Familienhebammenprojektes sowohl beim Ministerium für Gesundheit und Soziales und dem Landesverwaltungsamt als Zuwendungsgeber als auch beim Landeshebammenverband als Zuwendungsempfänger zum Teil erhebliche Mängel festgestellt.

Beim Landeshebammenverband stellte der Landesrechnungshof unter anderem folgende erhebliche Mängel fest:

- doppelte Abrechnung von Fördermitteln gegenüber dem Ministerium, beispielsweise rund 1.100 € Honorare und Fahrtkosten sowie rund 300 € Raummiete in den Verwendungsnachweisen 2006 bis 2008,
- überhöhte Gewährung von Reisekostenvergütungen (rund 340 € in den Jahren 2006 bis 2008 durch zu hohe Wegstreckenentschädigung),
- Abrechnung nicht beantragter und nicht bewilligter Ausgaben, beispielsweise für Seminarorganisation jeweils 500 € in den Jahren 2007 und 2008,
- Verstoß gegen § 181 BGB durch Vornahme von In-sich-Geschäften sowie Vorlage eines ungültigen Vertrages,
- verspätete Unterzeichnung der Honorarverträge,
- verspätete Weiterleitung der Honorarverträge an die Stiftung,
- Vorlage von unterschiedlichen Fassungen einzelner Honorarverträge für den gleichen Zeitraum und die gleichen Personen, die der Landesrechnungshof in den Akten des Landeshebammenverbandes, der Stiftung und bei Familienhebammen vor Ort vorfand,
- unzureichende Dokumentation.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war zum Zeitpunkt der Prüfung die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Landeshebammenverbandes für das Familienhebammenprojekt nicht gesichert.

Die Landesverwaltung hat nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Mängel im Förderverfahren und das Verhalten des Landeshebammenverbandes begünstigt, indem

- eine Prüfung der sachlichen Richtigkeit der Abrechnungen für die Honorarzah- lungen der Familienhebammen bisher durch keinen Verfahrensbeteiligten erfolgte oder gefordert wurde,
- keine klaren Vorgaben zum Inhalt, zur Abrechnung und zur Abgrenzung der Tätigkeiten der Familienhebammentätigkeit von Leistungen der Krankenkassen durch das Ministerium für Gesundheit und Soziales erfolgten.

Für den Fall, dass der Landeshebammenverband weiter gefördert wird, sollte das Ministerium für Arbeit und Soziales innerhalb einer angemessenen Frist sicherstellen, dass die ordnungsgemäße Geschäftsführung durch den Landeshebammenverband hergestellt und gewährleistet wird.

Das Ministerium kündigte im Abschlussgespräch und in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Beitrag an, das Förderverfahren mit Blick auf die Projektträgerschaft und die Einbindung der Stiftung neu zu strukturieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	– Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0513	– Gesundheitswesen
Titelgruppe	76	– Gesundheitsvor- und Fürsorge
Haushaltsvolumen 2007 - 2011		– 641.500 €

7 Erhebliche Versäumnisse bei der Förderung der Selbsthilfekontaktstellen in Sachsen-Anhalt

Das Land Sachsen-Anhalt fördert die Personalausgaben von 14 Selbsthilfekontaktstellen. Dabei hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales seit Beginn der Förderung im Jahr 2007 versäumt, die Ausgangssituation zu analysieren und den tatsächlichen Förderbedarf sowie das für eine Förderung erforderliche erhebliche Landesinteresse darzustellen. Eine ursprünglich geplante Erfolgskontrolle hat die Verwaltung bisher nicht durchgeführt. Deshalb ist derzeit nicht zu beurteilen, ob die Förderung erforderlich und wirtschaftlich ist. Mit dieser Förderpraxis hat die Verwaltung insbesondere den Grundsatz der Subsidiarität der Zuwendungen und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet.

Selbsthilfekontaktstellen sind örtlich oder regional arbeitende, professionelle Beratungseinrichtungen mit hauptamtlichem Personal. Sie stellen bereichs-, themen- und indikationsgruppenübergreifend Dienstleistungsangebote zur methodischen Anleitung, Unterstützung und Stabilisierung von Selbsthilfegruppen bereit. Sie unterstützen aktiv bei der Gruppengründung und vermitteln oder bieten z. B. infrastrukturelle Hilfen in Form von Gruppenräumen, Beratung oder Praxisbegleitung von Gruppen an⁶⁹.

Bereits vor Beginn der Landesförderung der Selbsthilfekontaktstellen in Sachsen-Anhalt im Jahr 2007 gab es solche Kontaktstellen. Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) betrieb zu diesem Zeitpunkt sechs Selbsthilfekontaktstellen.

⁶⁹ Quelle: Gemeinsame und einheitliche Grundsätze der Spitzenverbände der Krankenkassen zur Förderung der Selbsthilfe

Im Jahr 2006 trat der DPWV mit der Idee der Erstellung eines flächendeckenden Netzes von Selbsthilfekontaktstellen mit dauerhaft angestellten und qualifizierten Mitarbeitern, die zudem auch krankheitsübergreifend orientiert sind, an den Landtag heran. Der DPWV erhielt nach der Beschlussfassung im Landtag zur Förderung der Selbsthilfekontaktstellen vom Ministerium für Gesundheit und Soziales den Auftrag, eine zweckmäßige Struktur der Selbsthilfe in Sachsen-Anhalt zu entwickeln. Dazu hat der DPWV die Situation in Sachsen-Anhalt analysiert und bereits vorhandene Strukturen weiter ausgebaut bzw. neu errichtet. Die so entstandenen 14 Selbsthilfekontaktstellen sind von den Krankenkassen als Selbsthilfekontaktstellen im Sinne des § 20 c SGB V anerkannt. Das Land fördert seit 2007 anteilig die Personalkosten dieser Selbsthilfekontaktstellen mit dem Ziel, verlässliche und dauerhafte Ansprechpartner in allen Landesteilen zu etablieren.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Zuwendungen für die Selbsthilfekontaktstellen im Jahr 2010 im Wesentlichen folgende Sachverhalte festgestellt:

1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Evaluation

Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach VV Nr. 2 zu § 7 LHO sind diese u. a. bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase), während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss der Maßnahme (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

1.1 Planungsphase

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen während der Planungsphase dienen als Grundlage für spätere Erfolgskontrollen.

Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes aus den örtlichen Erhebungen der Prüfung hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales nach der grundsätzlichen Entscheidung des Landtages, alle Selbsthilfekontaktstellen zu fördern, keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne des § 7 LHO durchgeführt. Die im Konzept Selbsthilfekontaktstellen vom 4. Juli 2007 enthaltene kurze Einschätzung der „Aktuellen Situation in Sachsen-Anhalt“ durch das Ministerium bzw. der gesellschaftlichen Lage der Selbsthilfekontaktstellen durch den DPWV genügt nicht den Anforderungen, die für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gelten.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat sich nicht ausreichend mit den gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO zu treffenden Mindestaussagen wie beispielsweise

- zur Ausgangssituation, insbesondere hinsichtlich eines Bedarfes,
 - zu anderen relevanten Lösungsmöglichkeiten, deren Nutzen und Kosten sowie Eignung,
 - zur Zielerreichung,
 - zu den finanziellen Auswirkungen,
 - zu einem Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
 - zu Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle und
 - zur notwendigen Personalausstattung
- auseinandergesetzt.

Sollte die Förderung fortgesetzt werden, hält es der Landesrechnungshof für geboten, die notwendigen Daten zur Förderung zu ermitteln und zu dokumentieren. Diese Informationen sind für die begleitende bzw. abschließende Erfolgskontrolle der Förderung der Selbsthilfekontaktstellen notwendig (vgl. VV Nr. 2.2 vorletzter Absatz zu § 7 LHO).

1.2 *Begleitende und abschließende Erfolgskontrolle*

Während der Durchführung und nach Abschluss der Maßnahme sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein Instrument der Erfolgskontrolle. Die Erfolgskontrolle dient ausgehend von der Planung dazu, festzustellen, ob die Ziele erreicht wurden, die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet bzw. ursächlich und ob die Maßnahme (eingeschlossen ihre Umsetzung) wirtschaftlich war. Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, liefern die Ergebnisse bzw. Teilergebnisse notwendige Informationen für die Entscheidung zur Fortsetzung der Maßnahme.

Im vorgenannten Konzept Selbsthilfekontaktstellen hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales festgelegt, dass sich das Land nach zweijähriger Erprobung der kassenartenübergreifenden Gemeinschaftsförderung an der notwendigen Evaluation der Krankenkassen beteiligen wird. Eine Evaluation durch die Krankenkassen fand bisher nicht statt. Nach Auskunft des Ministeriums für Gesundheit und Soziales hat es auch keine eigenständige Erfolgskontrolle der Förderung der Selbsthilfekontaktstellen durchgeführt. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat bisher nicht ermittelt, inwieweit die mit der jährlichen Förderung der Selbsthilfekontaktstellen angestrebten Ziele erreicht wurden, diese Förderung hierfür ursächlich und geeignet war und die Förderung und ihre Umsetzung wirtschaftlich waren.

Durch das Unterlassen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der Planungsphase und das Vernachlässigen der Erfolgskontrolle hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales die Vorgaben des § 7 LHO nicht beachtet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine Evaluation gerade im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirkung der Landesförderung der Selbsthilfekontaktstellen, insbesondere hinsichtlich der Erfüllung des Landesinteresses, unabdingbar.

Noch während der örtlichen Erhebungen erklärte das Ministerium für Gesundheit und Soziales, dass es für das Jahr 2010 eine Evaluation der Förderung beabsichtige, die Kriterien für diese jedoch noch nicht feststünden. Im Rahmen der Nacherhebungen des Landesrechnungshofes teilte das Ministerium mit, dass bereits erste Gespräche mit den Krankenkassen stattgefunden haben, um gegebenenfalls die ursprünglich geplante gemeinsame Evaluation durchzuführen.

In seiner Stellungnahme vom 29. April 2011 zur Prüfungsmitteilung teilt das Ministerium mit, dass neben der positiven Einschätzung der Förderwürdigkeit der Selbsthilfekontaktstellen durch die Arbeitsgemeinschaft „Selbsthilfeförderung der gesetzlichen Krankenversicherung in Sachsen-Anhalt“⁷⁰ eine zusätzliche Evaluation der gesamten Förderung der gesetzlichen Krankenversicherung von der Arbeitsgemeinschaft zurzeit nicht als notwendig angesehen wird. Begründet wird dies mit der vom Gesetzgeber beabsichtigten unbürokratischen und einfach zu handhabenden Förderung und dem Verwaltungsaufwand, der im Verhältnis zur Förderung angemessen sein muss. Durch die nun erfolgende Förderung der Selbsthilfekontaktstellen durch die gesetzliche Krankenversicherung sieht das Ministerium keinen Bedarf einer weiteren Landesförderung über das Jahr 2011 hinaus. Die fehlende eigene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bzw. Erfolgskontrolle der Förderung der Selbsthilfekontaktstellen begründete das Ministerium in seiner Stellungnahme vom 7. Juli 2011 zudem damit, dass die Mittel für eine eigenständige Evaluation vom Haushaltsgesetzgeber nicht beschlossen wurden.

Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes handelte es sich hier um eine vom DPWV beabsichtigte Eigenevaluation, für die Mittel im Jahr 2007 im Rahmen der Haushaltsberatungen nicht bereitgestellt wurden. Dies entbindet das Ministerium nach Auffassung des Landesrechnungshofes aber nicht davon, eigene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bzw. Erfolgskontrollen nach § 7 LHO durchzuführen.

⁷⁰ Nach den Aussagen des Ministeriums gehören zur Arbeitsgemeinschaft Krankenkassen bzw. Verbände von Krankenkassen. In die Arbeitsgemeinschaft entsandt sind Vertreter der Selbsthilfe, z. B. DPWV, Selbsthilfegruppen, Rheumaliga und AIDS-Landesverband.

Für den Fall, dass die Selbsthilfekontaktstellen mit Landesmitteln weiter gefördert werden, hält der Landesrechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Erfolgskontrolle der Förderung der Selbsthilfekontaktstellen durch das Ministerium bzw. das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde für erforderlich. Das Ziel einer einfach zu handhabenden Förderung steht dem nicht entgegen. Der Verwaltungsaufwand lässt sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes durch eine dem Förderverfahren angemessene Ausgestaltung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Erfolgskontrolle hinreichend begrenzen.

2 Ermittlung des tatsächlichen Förderbedarfs

Zuwendungen dürfen nur im notwendigen und angemessenen Umfang bewilligt werden (vgl. insbesondere § 23 LHO).

Nach dem Vermerk des Landesverwaltungsamtes zur Antragsprüfung der Zuwendungen für die Selbsthilfekontaktstellen im Jahr 2007 vom 18. Juni 2007 soll die Förderung der Selbsthilfekontaktstellen die Selbsthilfearbeit flächendeckend stärken. Das Landesverwaltungsamt stellte gleichwohl fest, dass eine Aussage zur Notwendigkeit und Angemessenheit nicht möglich sei. Für die Jahre 2008 und 2009 stellte das Landesverwaltungsamt ohne weitere Begründung fest, dass die beantragten Zuwendungen für die Selbsthilfekontaktstellen notwendig und angemessen seien.

Für den Landesrechnungshof ist dieses Verfahren nicht nachvollziehbar. Grundlage für die Feststellung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung ist nach der Auffassung des Landesrechnungshofes u. a. die Erhebung der Ist-Situation der Personalausstattung einer Selbsthilfekontaktstelle und darauf aufbauend die Feststellung, ob mit der vorhandenen Ausstattung jeder einzelnen Selbsthilfekontaktstelle die im Landesinteresse liegenden Aufgaben erfüllt werden können. Dafür muss der konkrete Personalbedarf einer Selbsthilfekontaktstelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben analysiert werden. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes keine eigenen konkreten Vorgaben zur Mindestpersonalausstattung einer Selbsthilfekontaktstelle festgelegt. Es legte nicht fest, welche Personalausstattung einer Selbsthilfekontaktstelle im für die Förderung erforderlichen erheblichen Landesinteresse liegt. Eine Bedarfsermittlung des Ministeriums hat nicht stattgefunden. Nach Auskunft des Ministeriums während der Prüfung durch den Landesrechnungshof sollte die „Förderung des Landes einen Mehr-

wert für die Selbsthilfekontaktstellen schaffen und alle Selbsthilfekontaktstellen gleichmäßig fördern“.

Dies führte in der Praxis dazu, dass die bestehenden Selbsthilfekontaktstellen unterschiedlich mit Personal ausgestattet sind. Einige Selbsthilfekontaktstellen, die aufgrund kommunaler Förderungen bereits Personal eingestellt hatten, nutzten die ab 2007 zur Verfügung stehenden Landesmittel für die Schaffung weiterer Stellen. Diesen stehen daher anderthalb bis zwei Stellen zur Verfügung. Anderen Selbsthilfekontaktstellen, die die Kommunen nicht zu einer Kofinanzierung des Personals gewinnen konnten, steht dagegen lediglich (seit 2008) jeweils eine halbe Personalstelle zur Verfügung. Die durch das Ministerium durchgeführte „Gleichbehandlung“ aller Selbsthilfekontaktstellen wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes einer am Bedarf orientierten Förderung nicht gerecht und entspricht nicht einer zielgerechten Verteilung der immer knapper werdenden finanziellen Mittel des Landes.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die beabsichtigte flächendeckende Schaffung von Selbsthilfekontaktstellen in Sachsen-Anhalt nicht lediglich mit einer gleichmäßigen Verteilung der zur Verfügung stehenden Fördermittel ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs zu erzielen ist. Für den Fall der Weiterführung der Förderung über das Jahr 2011 hinaus hält der Landesrechnungshof eine bedarfsgerechte Einzelfallprüfung des notwendigen Personals bei jeder Selbsthilfekontaktstelle für erforderlich, die dem Subsidiaritätsprinzip bei der Gewährung von Zuwendungen (§ 23 LHO) gerecht wird.

3 Mangelhafte Aktenlage und unzureichende Dokumentation

Ein Verwaltungsverfahren kann nur dann dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit entsprechen, wenn das Verfahren selbst und/oder die wesentlichen Entscheidungen mit ihren jeweiligen Gründen ausreichend und gegebenenfalls für Dritte nachvollziehbar dokumentiert werden. Vorgangsrelevante mündliche Erklärungen und Informationen sind dabei schriftlich zu dokumentieren. Dies gewährleistet die Transparenz des Verwaltungshandelns (vgl. dazu auch die Nr. 5.4 VV zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption, gemeinsamer Runderlass des Ministeriums des Innern, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 30. Juni 2010, MBl. LSA S. 434). Zudem sind die Akten im Grundsatz der Aktenordnung und dem Aktenplan entspre-

chend zu führen und aufzubewahren und die hierfür einschlägigen Regeln der gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien zur Aktenführung zu beachten⁷¹.

Bereits während des Eröffnungsgespräches zur Prüfung der Förderung der Selbsthilfekontaktstellen durch den Landesrechnungshof im Dezember 2009 hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales den Beauftragten des Landesrechnungshofes mitgeteilt, dass keine Akten zur Förderung der Selbsthilfekontaktstellen im Ministerium vorliegen. Da nach Auskunft des Ministeriums die Förderkriterien vom DPWV erarbeitet worden seien und eine Beteiligung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales dazu nicht stattgefunden hätte, sei lediglich das endgültige Konzept des DPWV an das Landesverwaltungsamt für das laufende Förderverfahren weitergeleitet worden. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales konnte dem Landesrechnungshof neben dem Konzept Selbsthilfekontaktstellen lediglich zwei hausinterne Vermerke sowie Unterlagen aus dem Haushaltsreferat zu einer veralteten Planung zur Veranschlagung der Fördermittel vorlegen.

Infolgedessen waren für den Landesrechnungshof die beabsichtigte Dauer der Förderung sowie die Entscheidungsprozesse des Ministeriums für Gesundheit und Soziales zum Landesinteresse, zur Höhe der Förderung, der Zuwendungsart sowie die Erfüllung der Ziele aus dem Konzept Selbsthilfekontaktstellen nicht hinreichend erkennbar.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat aufgrund der Nachfrage des Landesrechnungshofes nachträglich in allen im Ministerium mit der Entwicklung der Förderung der Selbsthilfekontaktstellen betroffenen Abteilungen recherchiert und die dort vorgefundenen Dokumente in Akten zusammengestellt. Für die Beauftragten des Landesrechnungshofes war somit erst aufgrund der nachträglich erstellten Akten die Entwicklung des Verfahrens der Selbsthilfekontaktstellenförderung in Sachsen-Anhalt in den Grundzügen nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales zukünftig organisatorisch sicherstellt, die Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse dauerhaft und nachvollziehbar zu dokumentieren und seiner Aktenführungspflicht nachzukommen. Dies sichert die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie die Nachprüfbarkeit seines Handelns.

⁷¹ vgl. Gemeinsamer Runderlass vom 14. August 1991, MBl. LSA S. 495 und den Beschluss der Landesregierung über die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien – Allgemeiner Teil – vom 15. März 2005, MBl. LSA S. 207, ber. S. 231 in der Fassung vom 6. März 2007, MBl. LSA S. 323

4 Fazit

Ziel der Förderung des Landes war, die Selbsthilfekontaktstellen mit stabilen professionellen und dauerhaften Ansprechpartnern landesweit flächendeckend einzurichten und im Bestand zu sichern. Die Haltung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales zur Förderung war widersprüchlich und die Entscheidungsprozesse waren nur mangelhaft dokumentiert. Deshalb ist es für den Landesrechnungshof im Ergebnis der Prüfung offen geblieben, ob die Selbsthilfekontaktstellen dauerhaft oder einmalig mit Landesmitteln gefördert werden sollten. Der Landesrechnungshof kann zudem nicht abschließend beurteilen, ob die Umsetzung der Förderung durch das Ministerium der Zielsetzung des Landes in besonderem Maße dienlich ist und somit im für die Förderung erforderlichen erheblichen Landesinteresse liegt. Zudem weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass ohne konkrete Festlegung eines Förderzeitraumes weder die finanzwirksamen Auswirkungen noch der Zeitpunkt einer Erfolgskontrolle bestimmt werden können.

In seiner Stellungnahme vom 29. April 2011 zur Prüfungsmitteilung teilte das Ministerium für Gesundheit und Soziales mit, dass zwischenzeitig alle 14 Selbsthilfekontaktstellen die Anspruchsvoraussetzung für eine Förderung durch die Krankenkassen erfüllen würden. Insoweit sei es das wesentliche Ziel der Landesförderung gewesen, dass alle Selbsthilfekontaktstellen von den Krankenkassen anerkannt und gefördert werden. Durch die Förderung der Selbsthilfekontaktstellen durch die gesetzliche Krankenversicherung gemäß § 20 c SGB V und gegebenenfalls neuer Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Pflegeversicherung (Förderung ehrenamtlicher Strukturen sowie der Selbsthilfe gemäß § 45 d SGB XI) sieht das Ministerium nunmehr keinen Bedarf für eine Landesförderung der Selbsthilfekontaktstellen über das Jahr 2011 hinaus. Zudem sei die Förderung des Landes als Kann-Leistung nachrangig gegenüber der gesetzlichen Leistung der Krankenkassen. Allerdings soll dazu noch eine abschließende Abstimmung im Rahmen der Projektgruppe „Zukunft der Beratungsstellenlandschaft“ erfolgen.

Unabhängig von der Frage der Weiterführung und des Bedarfs an der Landesförderung kann der Landesrechnungshof der Stellungnahme des Ministeriums zur Zielsetzung der Landesförderung nur sehr eingeschränkt folgen. Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes waren alle Selbsthilfekontaktstellen spätestens im Jahr 2008 von den gesetzlichen Krankenkassen anerkannt und wurden seitdem – auch nach Aussage des Ministeriums in seiner Stellungnahme – jedes Jahr in etwa gleichem Umfang durch die Krankenkassen gefördert. Die genannten Regelungen

zur gesetzlichen Förderung der Kranken- bzw. Pflegeversicherung gelten in dieser Form bereits seit dem 1. Juli 2008. Insoweit ist im Verhältnis der freiwilligen und nachrangigen Förderung des Landes zur gesetzlich vorgesehenen Förderung der Krankenkassen zu den bisherigen Erkenntnissen aus der Prüfung keine neue Sachlage eingetreten.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales den Bedarf an einer (weiteren) Landesförderung sowie den Aufwand des Förderverfahrens im Verhältnis zu den ausgereichten Mitteln feststellt und bewertet. Er hält es für den Fall der Weiterführung der Landesförderung nach wie vor für erforderlich, klare Ziele und Zeiträume für die Förderung zu benennen und den konkreten Bedarf ausreichend zu ermitteln.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06	– Kultusministerium
Kapitel	0602	– Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	65	– Stiftung Leucorea
Kapitel	0603	– Außeruniversitäre Forschungsförderung gemäß GWK-Abkommen
Titelgruppe	61	– Zuschuss an die Leibniz-Institute
Titel	685 21	– Zuschuss an die Max-Planck-Gesellschaft
Kapitel	0611	– Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	0615	– Hochschule Magdeburg-Stendal
	0616	– Hochschule Anhalt
	0618	– Hochschule Merseburg
	0621	– Studentenwerke und Ausbildungsförderung (BAföG)
Titelgruppe	64	– Studentenwerk Halle
Einzelplan	07	– Kultusministerium
Kapitel	0776	– Stiftungen des Kulturbereiches
Titelgruppen	61	– Stiftung Bauhaus Dessau
	62	– Stiftung Kloster Michaelstein
	63	– Franckesche Stiftungen
	68	– Kulturstiftung Dessau-Wörlitz

8 Unwirtschaftlicher Betrieb von Gästeunterkünften im Zuständigkeitsbereich des ehemaligen Kultusministeriums

Gästeunterkünfte wie Gästewohnungen und -zimmer werden von 17 wissenschaftlichen und kulturellen Einrichtungen bewirtschaftet. Der Betrieb dieser verursachte in den Haushaltsjahren 2005 bis 2007 Personal- und laufende

Kosten in Höhe von insgesamt mindestens 3.727.584,11 €, d. h. jährlich durchschnittlich 1.242.528,03 € und führte hinsichtlich dieser Kosten zu Verlusten von insgesamt mindestens 364.829,22 €, d. h. jährlich durchschnittlich 121.609,74 €. Die Kostendeckung aller Gästeunterkünfte liegt insoweit in den geprüften Haushaltsjahren zwischen rund 88 und 92 v. H. Die Einzelbetrachtungen zu den Einrichtungen zeigen, dass im Haushaltsjahr 2005 insgesamt 10 von 16 Einrichtungen und in den Haushaltsjahren 2006 und 2007 insgesamt jeweils 11 von 17 Einrichtungen und damit rund zwei Drittel aller Einrichtungen ihre Gästeunterkünfte nicht kostendeckend bewirtschafteten.

Bei Einbeziehung von sonstigen Personalgemeinkosten erhöhen sich die o. g. Verluste insgesamt um mindestens 338.903,53 €, d. h. jährlich durchschnittlich um mindestens 112.967,84 €

Der Landesrechnungshof konnte die Gesamtkostendeckung unter Heranziehung von Abschreibungen als kalkulatorische Kosten aufgrund fehlender Angaben von etwa der Hälfte der Einrichtungen nur unvollständig ermitteln. Die feststellbaren rechnerischen Verluste liegen auf dieser Basis deutlich höher und wären bei Einbeziehung von Abschreibungen aller Einrichtungen noch höher.

1 Vorbemerkungen

§ 105 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BHO/LHO⁷² sieht eine entsprechende Anwendbarkeit von § 7 BHO/LHO vor. Gemäß VV Nr. 1 zu § 7 BHO/LHO hat sich jegliches Verwaltungshandeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu richten.

Um die Wirtschaftlichkeit der Gästeunterkünfte in den Zuständigkeitsbereichen der Einzelpläne 06 und 07 darstellen zu können, hat der Landesrechnungshof eine Querschnittsprüfung hinsichtlich der Haushaltsjahre 2005 bis 2007 bei 17 wissenschaftlichen und kulturellen Einrichtungen durchgeführt.

Diese Einrichtungen bewirtschafteten insgesamt

- 15 separate Gästehäuser und weitere Gästewohnbereiche mit insgesamt
 - 200 Gästewohnungen/Apartments und
 - 345 Gästezimmern,
- 5 Ferienobjekte/-wohnungen als Touristenunterkünfte (ein Objekt davon ist verpachtet).

⁷² Für die Max-Planck-Institute ist die BHO anzuwenden.

Diese Gästeunterkünfte verschiedener Einrichtungen konzentrieren sich insbesondere an folgenden Standorten:

- Campus der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg,
- Weinberg Halle (Saale),
- Bauhaus Dessau.

Der Bau eines weiteren Gästehauses war zum Zeitpunkt der Prüfung in Halle (Saale) von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg geplant.

Bei den Gästen handelt es sich um in- und ausländische Wissenschaftler, Promovenden, Stipendiaten, Praktikanten etc. und in Kulturstiftungen um Touristen.

Für die Einrichtungen bestehen überwiegend keine Verpflichtungen zum Vorhalten von Gästeunterkünften. Es handelt sich somit zumeist um freiwillig wahrgenommene Aufgaben. Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Wahrnehmung dieser von den Einrichtungen freiwillig übernommenen zusätzlichen Aufgabe nur unter folgenden Voraussetzungen gerechtfertigt ist:

- der Betrieb von Gästeunterkünften muss im Zusammenhang mit der jeweiligen Hauptaufgabe stehen und diese tatsächlich fördern,
- die Bewirtschaftung der Gästeunterkünfte muss dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen, d. h. kostendeckend sein.

Der Landesrechnungshof hat für die Einrichtungen insgesamt Folgendes festgestellt:

2 Nutzungskonzepte

Keine der geprüften Einrichtungen konnte ein auf die Gästeunterkünfte bezogenes Nutzungskonzept vorlegen.

In Nutzungskonzepten sollten einleitend Ausgangssituation und Rahmenbedingungen beschrieben werden. Durch deren Analyse können konkrete Zielsetzungen wie z. B. Sanierungsbedarf, Vermietung an bestimmte Zielgruppen, Mietpreise und -dauer, touristische Angebote oder Aktivitäten zur Förderung des wissenschaftlichen, kulturellen und sozialen Austauschs zwischen den Mietern festgelegt werden. Damit enthalten Nutzungskonzepte die Gästeunterkünfte betreffenden Aufgaben sowie Maßnahmen zu ihrer Umsetzung. Mit diesen Inhalten können Nutzungskonzepte insbesondere durch die Verwirklichung von Wettbewerbs- und Standortvorteilen zur Erhöhung der Auslastung und dadurch zum wirtschaftlichen Verhalten beitragen.

Der Landesrechnungshof sieht deshalb die Erarbeitung von Nutzungskonzepten für die Gästeunterkünfte nach den Besonderheiten der jeweiligen Einrichtung als erforderlich an.

3 Auslastung

Die Einrichtungen führten überwiegend keine Belegungsstatistiken. Erst im Rahmen der Prüfung wurden diese als Soll-Ist-Vergleich erstellt bzw. hat der Landesrechnungshof diese auf der Grundlage der Angaben der Einrichtungen erarbeitet. Eine zusammenfassende vergleichende Auswertung der Auslastung aller Gästeunterkünfte war nicht möglich, weil die Einrichtungen darüber hinaus von einem unterschiedlichen jährlichen Belegungsoll zwischen 153 bis 365 Tagen ausgehen.

Der Landesrechnungshof hält eine lückenlose Nachweisführung über die Belegung der Gästewohnungen und -zimmer in Belegungsstatistiken als Grundlage von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für erforderlich.

Aus den Statistiken können die Einrichtungen die Auslastung der Gästeunterkünfte einschließlich Zeiten der Unter- und Überauslastung oder gegebenenfalls saisonale Schwankungen erkennen und entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Auslastung veranlassen oder eine Entscheidung über den weiteren Bedarf an Gästeunterkünften vorbereiten.

Die Gästeunterkünfte werden ganzjährig und abgesehen von einer Ausnahme ohne ausdrückliche Schließzeiten vorgehalten. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollten in Belegungsstatistiken daher als Jahressoll grundsätzlich 365 Tage angesetzt werden. Soweit eine Vermietung während gesetzlicher Feiertage sowie Renovierungs- und Grundreinigungszeiten tatsächlich nicht erfolgen kann, können diese Tage als Schließtage bei der Belegungsstatistik außen vor gelassen werden.

Der Landesrechnungshof hat einer Vielzahl von Einrichtungen neben der Führung einer sachgerechten Belegungsstatistik Kooperationen mit anderen Einrichtungen zur Erhöhung der Auslastung empfohlen.

4 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Mietkalkulationen

In 16 der 17 geprüften Einrichtungen waren keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hinsichtlich der Bewirtschaftung der Gästeunterkünfte aktenkundig.

Mietkalkulationen lagen bei acht Einrichtungen vor, wobei diese nicht aktuell waren.

Der Landesrechnungshof hält es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit für erforderlich, Mietkalkulationen unter Berücksichtigung insbesondere von Betriebskostenerhöhungen regelmäßig neu zu erstellen und auf dieser Basis die Mietpreise kostendeckend anzupassen.

5 Kostentransparenz, Trennungsrechnung und Steuerpflichten

Keine der Einrichtungen hatte aufgrund der Haushalts-/Kostenstellensystematik eine vollständige wohnungs- bzw. objektbezogene Erfassung der Erträge und Kosten vorgenommen. Selbst Einrichtungen, die die Kosten- und Leistungsrechnung durchführen, bilden die den Gästehäusern zuzurechnenden Erträge und Kosten getrennt auf verschiedenen Kostenstellen ab.

Der Landesrechnungshof sieht eine gesonderte Erfassung der durch die Gästeunterkünfte verursachten Kosten und erzielten Erträge als erforderlich an, um deren Kostendeckungsgrad und damit die Wirtschaftlichkeit einschätzen zu können.

Die gesonderte Erfassung ist ferner Voraussetzung dafür, dass die Einrichtungen wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Tätigkeiten nachweisen können. Ein solcher Nachweis ist insbesondere auch erforderlich, um – wie im Folgenden näher aufgeführt – EU- und Steuervorschriften einzuhalten.

- Nach Ziffer 3.1 des Gemeinschaftsrahmens für Staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation der Europäischen Kommission fällt die staatliche Finanzierung wirtschaftlicher Tätigkeiten von Hochschulen und Forschungseinrichtungen unter das Beihilfeverbot gemäß Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag. Um eine staatliche Beihilfe auszuschließen, sollten gemäß Ziffer 3.1.2 der o. a. Vorschrift wirtschaftliche Tätigkeiten wie die Vermietung von Infrastruktur unter marktüblichen Bedingungen erfolgen.

Ziffer 3.1.1 der o. a. Vorschrift sieht vor, dass – soweit dieselbe Einrichtung sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausübt – die staatliche Finanzierung der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht unter Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag fällt, wenn zur Vermeidung unerlaubter Quersubventionierungen die beiden Tätigkeitsformen und ihre Kosten und Finanzierung eindeutig voneinander getrennt werden können.

- Gemäß § 1 Nr. 6 Körperschaftsteuergesetz sind Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig. Als ein Betrieb gewerblicher Art gelten gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Körper-

schaftsteuergesetz alle Einrichtungen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der Körperschaft wirtschaftlich herausheben. In der Tatsache, dass der Jahresumsatz von 30.678 € nachhaltig überschritten wird, ist ein wesentlicher Anhaltspunkt dafür zu sehen, dass die Tätigkeit von einigem wirtschaftlichen Gewicht ist.⁷³ Bei diesem Jahresumsatz kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass die Tätigkeit sich innerhalb der Gesamtbetätigung der Körperschaft wirtschaftlich heraushebt.⁷⁴

Die Erträge aus Vermietungen unterliegen bei Überschreitung dieser Umsatzgrenze nach § 1 Nr. 1 Satz 1 Umsatzsteuergesetz der Umsatzsteuerpflicht. Einrichtungen sind von der Umsatzsteuer befreit, wenn die Gästeunterkünfte langfristig, d. h. sechs Monate oder länger vermietet werden. Eine getrennte Erfassung der Einnahmen aus kurz- und langfristigen Vermietungen ist daher zur Überwachung der steuerlich vorgegebenen Umsatzgrenzen dringend erforderlich. Die Notwendigkeit einer Überwachung gilt ebenso für alle Einrichtungen, die ihren Gästen Stellplätze für private Pkw zur Verfügung stellen und künftig gegebenenfalls Einnahmen aus der Vermietung von Stellplätzen erzielen.

Der Landesrechnungshof hat die Einrichtungen vorsorglich darauf aufmerksam gemacht, dass eine getrennte Erfassung der Kosten und Erträge zur Einhaltung der o. a. Rechtsvorschriften geboten ist.

6 Kostendeckung

Der Landesrechnungshof konnte die Kostendeckung unter Berücksichtigung der von den Einrichtungen angegebenen Erträge und Kosten nur unvollständig ermitteln, weil

- lediglich 8 der 17 Einrichtungen Abschreibungen als kalkulatorische Kosten für Geräte und Anlagen sowie lediglich 7 bzw. im Haushaltsjahr 2006 8 der 15 Einrichtungen mit eigenen Gästeunterkünften Abschreibungen für Gebäude angegeben haben,
- die Einrichtungen Kosten des nicht direkt zuordenbaren Personals (z. B. Sachbearbeiter, Hausmeister, Techniker, Handwerker) entweder gar nicht oder nur schätzungsweise ihren Berechnungen zugrunde gelegt haben,

⁷³ R 6 Absatz 5 Satz 1 Körperschaftsteuer-Richtlinien 2004

⁷⁴ R 6 Absatz 5 Satz 2 Körperschaftsteuer-Richtlinien 2004

- teilweise laufende Kosten – z. B. für Heizung, Energie, Wasser, Abwasser, Reinigung – nicht vollständig erfasst wurden und
- keine der Einrichtungen sonstige Personalgemeinkosten in die Berechnungen einbezogen hat.

Im Folgenden ist die Kostendeckung bei Berücksichtigung unterschiedlicher Kostenarten dargestellt:

6.1 Gesamtkostendeckung einschließlich Abschreibungen

Da in etwa die Hälfte der Einrichtungen keine Abschreibungen für Geräte, Anlagen und Gebäude angegeben hat, konnte der Landesrechnungshof die Gesamtkostendeckung nur unvollständig berechnen. Die Bewirtschaftung der Gästeunterkünfte hat unter Heranziehung der von den Einrichtungen benannten Abschreibungen, Personal- und laufenden Kosten in den Haushaltsjahren 2005 bis 2007 zu rechnerischen Verlusten von insgesamt mindestens 1.882.685,73 €, d. h. jährlich durchschnittlich 627.561,91 € geführt. Daraus ergibt sich eine Gesamtkostendeckung zwischen rund 62 und 67 v. H., d. h. die Erträge deckten die Kosten nur in Höhe von jährlich durchschnittlich rund 64 v. H. Damit hatten die Einrichtungen den übrigen Aufwand in Höhe von rund 36 v. H. zu decken.

Die Einzelbetrachtungen zu den Einrichtungen zeigen, dass im Haushaltsjahr 2005 insgesamt 13 von 16 Einrichtungen, im Haushaltsjahr 2006 insgesamt 13 von 17 Einrichtungen sowie im Haushaltsjahr 2007 insgesamt 14 von 17 Einrichtungen ihre Gästeunterkünfte nicht kostendeckend bewirtschafteten.

Damit haben in den Haushaltsjahren 2005 bis 2007 rund 80 v. H. der Einrichtungen ihre Gästeunterkünfte nicht kostendeckend betrieben.

Der rechnerische Verlust wäre noch wesentlich höher, wenn alle Einrichtungen in die Kostenerfassungen Abschreibungen sowie alle entstandenen Sach-, Personal- und Personalgemeinkosten einbezogen hätten. Allein unter Zugrundelegung eines Zuschlagssatzes für sonstige Personalgemeinkosten in Höhe von 30 v. H. der Personalkosten⁷⁵ sind bei den Einrichtungen in den Haushaltsjahren 2005 bis 2007 für die Bewirtschaftung der Gästeunterkünfte zusätzliche Kosten in Höhe von insgesamt mindestens 338.903,53 €, d. h. jährlich mindestens 112.967,84 € angefallen.

⁷⁵ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 30. Juli 2008

6.2 Berücksichtigung der Personal- und laufenden Kosten

Bei Berücksichtigung der Personal- und laufenden Kosten hat die Bewirtschaftung der Gästeunterkünfte in den Haushaltsjahren 2005 bis 2007 zu Verlusten von insgesamt mindestens 364.829,22 €, d. h. jährlich durchschnittlich 121.609,74 € geführt. Die diesbezügliche Kostendeckung aller Gästeunterkünfte liegt in den geprüften Haushaltsjahren zwischen rund 88 und 92 v. H., d. h. jährlich durchschnittlich rund 90 v. H.

Im Haushaltsjahr 2005 haben insgesamt 10 von 16 Einrichtungen und in den Haushaltsjahren 2006 und 2007 insgesamt jeweils 11 von 17 Einrichtungen und damit rund zwei Drittel aller Einrichtungen ihre Gästeunterkünfte nicht kostendeckend bewirtschaftet.

Der Verlust wäre noch höher, wenn alle Einrichtungen die tatsächlich angefallenen Sach-, Personal- und Personalgemeinkosten zugrunde gelegt hätten.

7 Fazit

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Betrieb von Gästeunterkünften

- mit der jeweiligen Hauptaufgabe der Einrichtung zusammenhängen sowie diese tatsächlich fördern muss und
- wirtschaftlich, d. h. kostendeckend zu erfolgen hat.

Für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind alle den Gästeunterkünften zuordenbaren Kosten einschließlich Abschreibungen als kalkulatorische Kosten einzubeziehen.

In Anbetracht des festgestellten unwirtschaftlichen Vorhaltens der Gästeunterkünfte sowie der für den Prüfungszeitraum erkennbaren Steigerung der Betriebs- und Personalkosten hält der Landesrechnungshof eine Überprüfung der Notwendigkeit, Gästeunterkünfte in dem bisherigen Umfang zu bewirtschaften, für unbedingt erforderlich. Er empfiehlt den Einrichtungen, die ihre Gästeunterkünfte nicht wirtschaftlich betreiben, Betrachtungen darüber anzustellen, ob und wie die entstehenden Kosten gedeckt werden können. Dabei sind vor allem auch Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gästeunterkünften in Betracht zu ziehen. Zielstellung jeder Einrichtung muss eine kostendeckende Bewirtschaftung von Gästeunterkünften sein.

Ferner sollten die Einrichtungen prüfen, ob und in welchem Umfang Gästeunterkünfte geschlossen und die Liegenschaften anderen Nutzungen zugeführt werden können.

Die zuständigen Ministerien haben im Rahmen ihrer Rechts- bzw. Fachaufsicht bei den Stiftungen und Hochschulen darauf hinzuwirken, dass die Einrichtungen die Wirtschaftlichkeit ihrer Gästeunterkünfte regelmäßig untersuchen und unwirtschaftliche Gästeunterkünfte schließen.

Das Verfahren mit den geprüften Stellen ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06	– Kultusministerium
Kapitel	0605	– Medizinische Fakultät der Martin-Luther- – Universität Halle-Wittenberg
	0608	– Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke- – Universität Magdeburg
Wirtschaftsplan	Konten- gruppe 60 - 64	– Ansatz 2010 für Personalaufwand bei den – Medizinischen Fakultäten: Halle (Saale): 40.353.600 € Magdeburg: 35.965.600 €

9 Ungleiche rechtliche Voraussetzungen für die Eingruppierung als Oberarzt an den Universitätsklinik des Landes

Die bei den Universitätsklinik des Landes beschäftigten Ärzte sind entweder als Tarifbeschäftigte des Landes oder bei den Universitätsklinik angestellt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Regelungen über die Eingruppierung als Oberarzt sowohl für beim Universitätsklinikum Halle (Saale) als auch für beim Universitätsklinikum Magdeburg angestellte Ärzte im Vergleich zu den Regelungen, die für Ärzte des Landes Sachsen-Anhalt gelten, eine erleichterte Eingruppierung als Oberarzt ermöglichen.

Bei der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sind bis zu 54.000 € p. a. Mehrausgaben entstanden bzw. Zahlungsvoraussetzungen nach dem TV-Ärzte in dieser Höhe nicht belegt, weil die am Universitätsklinikum Halle (Saale) geltenden Regelungen für die Eingruppierung als Oberarzt und damit nicht die geltende Tarifrechtslage (TV-Ärzte) angewendet wurden.

Sowohl an der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg als auch an der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg war nicht in allen der geprüften Fälle die tarifgerechte Eingruppierung der Oberärzte nachvollziehbar, insbesondere weil eine Dokumentation über die erfüllten Tarifierfordernungen fehlte.

1 Einfluss des Hochschulmedizingesetzes (HMG LSA) auf die Begründung ärztlicher Beschäftigungsverhältnisse

Mit Wirkung vom 1. Januar 2006 hat das Land das Universitätsklinikum der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg – im Folgenden Universitätsklinikum Halle (Saale) – und das Universitätsklinikum der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg – im Folgenden Universitätsklinikum Magdeburg – als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet (§ 7 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 HMG LSA).

Nach den Regelungen des HMG LSA kann bis zur Hälfte aller ärztlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Medizinischen Fakultäten und der Universitätsklinika, soweit sie ausschließlich oder überwiegend Aufgaben in der Krankenversorgung wahrnehmen, beim Universitätsklinikum beschäftigt werden (§ 20 Abs. 3 Satz 1 HMG LSA).

Das Universitätsklinikum Halle (Saale) hat mit seiner Errichtung von dieser Option Gebrauch gemacht und zum 1. Januar 2006 neben allen Fachärzten alle Oberärzte übernommen. Zum Stichtag 31. Januar 2006 waren rund 43 v. H. der Ärzte (Vollkräfte) beim Universitätsklinikum Halle (Saale) beschäftigt. Das Universitätsklinikum Magdeburg hat im Vergleich hierzu lediglich 0,5 v. H. der Ärzte (2,5 Vollkräfte) übernommen.

Der Landesrechnungshof hat beginnend in 2008 die Personalwirtschaft bei der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg – im Folgenden Medizinische Fakultät Magdeburg – sowie beim Universitätsklinikum Magdeburg und ab 2009 bei der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg – im Folgenden Medizinische Fakultät Halle-Wittenberg – sowie beim Universitätsklinikum Halle (Saale) geprüft.

2 Vergleich der Tarifrechtslage für landestarifbeschäftigte Oberärzte und für Oberärzte des Universitätsklinikums Halle (Saale)

Für die bei einem Universitätsklinikum in der Patientenversorgung beschäftigten Ärzte im öffentlichen Dienst der Länder gilt seit dem 1. November 2006 der TV-Ärzte. Für die ärztlichen Beschäftigten des Universitätsklinikums Halle (Saale) gilt seit dem gleichen Zeitpunkt ein Haustarifvertrag.

Beide Tarifverträge sehen u. a. die Tätigkeit als Oberarzt vor.

Gegenüber der Beschäftigung als Facharzt hat die Tätigkeit als Oberarzt im Geltungsbereich des TV-Ärzte im Zeitpunkt der erstmaligen Eingruppierung als Oberarzt eine Entgeltdifferenz von bis zu 1.300 €/Monat⁷⁶ zur Folge.

§ 12 TV-Ärzte sieht für die Eingruppierung als Oberarzt zwei Alternativen vor. Die erste Alternative erfordert die Übertragung der medizinischen Verantwortung für Teil- oder Funktionsbereiche der Klinik bzw. Abteilung durch den Arbeitgeber. Als zweite Alternative kommt eine Eingruppierung als Oberarzt in Betracht, wenn der Arbeitgeber einem Facharzt eine Spezialfunktion übertragen hat, für die er eine erfolgreich abgeschlossene Schwerpunkt- oder Zusatzweiterbildung nach der Weiterbildungsordnung fordert.

Der ärztliche Haustarifvertrag des Universitätsklinikums Halle (Saale) fordert für die Eingruppierung als Oberarzt lediglich die Ernennung durch den Arbeitgeber (§ 2 Nr. 8 VTV-Ä UK HAL⁷⁷).

Ergänzend zum ärztlichen Haustarifvertrag hat der Klinikumsvorstand des Universitätsklinikums Halle (Saale) mit Wirkung vom 1. November 2006 eine Verfahrensrichtlinie für die „Ernennung von Oberärzten“ erlassen.

Die Kriterien dieser Richtlinie betreffen insbesondere durch den Arzt zu erfüllende persönliche Voraussetzungen.

Bezüglich der objektiven Anforderungen ist lediglich die Bestimmung eines konkreten Verantwortungsbereichs für den Oberarzt erforderlich. Nähere Anforderungen hierzu enthält die Verfahrensrichtlinie nicht.

Der Klinikumsvorstand kann zudem von den Regelungen der Verfahrensrichtlinie abweichen (Abschnitt III Absatz 4 der Verfahrensrichtlinie).

Im Ergebnis ist eine Tätigkeit als Oberarzt im Geltungsbereich des ärztlichen Haustarifvertrages beim Universitätsklinikum Halle (Saale) – auch unter ergänzender Anwendung der Verfahrensrichtlinie für die Eingruppierung als Oberarzt – unter erheblich geringeren Anforderungen als nach dem an der Medizinischen Fakultät Halle-Wittenberg geltenden TV-Ärzte möglich. Die Beschäftigung als Oberarzt ist auch

⁷⁶ Die Angaben beruhen auf der ab 1. August 2010 maßgeblichen Entgelttabelle des TV-Ärzte. Die Entgeltdifferenz variiert in Abhängigkeit von der als Facharzt erreichten Entgeltstufe.

⁷⁷ Vergütungstarifvertrag für die Ärzte des Universitätsklinikums Halle (Saale) vom 1. November 2006

hier im Zeitpunkt der Ernennung mit einer Entgeltdifferenz gegenüber der Beschäftigung als Facharzt von bis zu 1.300 € je Monat verbunden⁷⁸.

3 Tatsächliche Beschäftigung von Oberärzten am Universitätsklinikum Halle (Saale)

3.1 Ernennung von Oberärzten am Universitätsklinikum Halle (Saale)

Die Verwendung des Begriffes „Oberarzt“ war schon in der Zeit der Geltung des BAT-O gemeinüblich, hatte jedoch keine Eingruppierungsrelevanz.

Oberärzte, die diese Bezeichnung zur Zeit der Geltung des BAT-O (bis 31. Oktober 2006) führten, sind nicht zwingend Oberärzte im Sinne des TV-Ärzte. Sie sind zwar berechtigt, die Bezeichnung weiter zu führen. Die Eingruppierung als Oberarzt mit Inkrafttreten des TV-Ärzte erfordert jedoch im Geltungsbereich dieses Tarifvertrages die Erfüllung der Tarifmerkmale.

Das Universitätsklinikum Halle (Saale) hat mit seiner Gründung zum 1. Januar 2006 u. a. alle als Oberarzt bezeichneten Ärzte übernommen.

Zum Stichtag 30. Juni 2009 waren die als Oberarzt eingesetzten Ärzte wie folgt Beschäftigte der Medizinischen Fakultät Halle-Wittenberg bzw. des Universitätsklinikums Halle (Saale):

Einrichtung	Anzahl Oberärzte	prozentualer Anteil
Medizinische Fakultät	22	18,6
Universitätsklinikum	96	81,4
Summe:	118	100,0

Die Oberärzte sind mit 81,4 v. H. deutlich überwiegend beim Universitätsklinikum Halle (Saale) beschäftigt.

Der Landesrechnungshof hatte 67 Oberärzte des Universitätsklinikums Halle (Saale) in seine örtlichen Erhebungen einbezogen. Davon waren 45 bereits zur Zeit der Geltung des BAT-O berechtigt, den Titel Oberarzt zu führen. Weitere 22 Ärzte des Universitätsklinikums Halle (Saale) sind nach dem Inkrafttreten des ärztlichen Haustarifvertrags zum 1. November 2006 zum Oberarzt ernannt worden.

⁷⁸ Die Angaben beruhen auf der ab 1. Dezember 2010 gültigen Entgelttabelle des Vergütungstarifvertrags für Ärzte des Universitätsklinikum Halle (Saale) vom 6. September 2010.

Nach den für landestarifbeschäftigte Oberärzte geltenden Maßstäben muss dem Oberarzt neben nichtärztlichem Personal auch ärztliches Personal, darunter mindestens ein Facharzt unterstellt sein.

Zum Stichtag 30. Juni 2009 war zwei am Universitätsklinikum Halle (Saale) ernannten Oberärzten kein ärztliches Personal unterstellt. Sechs Oberärzten, darunter fünf am Universitätsklinikum Halle (Saale) ernannte Oberärzte, war jeweils nur ein Arzt unterstellt. Nach den Maßstäben des TV-Ärzte wären diese Oberarztternennungen am Universitätsklinikum Halle (Saale) wegen Nichterfüllung der tariflich geforderten Übertragung medizinischer Verantwortung nicht tarifgerecht.⁷⁹

Die erforderliche Unterstellung (mindestens) eines Facharztes war am Stichtag 30. Juni 2009 beim Universitätsklinikum Halle (Saale) höchstens bei 63 von insgesamt 118 Oberärzten (einschließlich Oberärzte der Medizinischen Fakultät Halle-Wittenberg, für die der TV-Ärzte gilt) realisiert.

Unter der Maßgabe, dass sich die Eingruppierung aller Oberärzte nach den Tarifanforderungen des TV-Ärzte, 1. Alternative, richtet, wären diese Anforderungen damit für 55 Oberärzte nicht erfüllt. Die Eingruppierung dieser Ärzte als Oberärzte beinhaltet Mehrausgaben von insgesamt bis zu 750.000 €⁸⁰ p. a. gegenüber der Eingruppierung als Facharzt.

3.2 *Tarifwidrige Anwendung der Verfahrensrichtlinie bei der Ernennung von Landestarifbeschäftigten zu Oberärzten*

Der TV-Ärzte sieht zwei Alternativen für die Eingruppierung als Oberarzt vor.

Nach der ersten Alternative ist derjenige Arzt Oberarzt, dem die medizinische Verantwortung für Teil- oder Funktionsbereiche der Klinik bzw. Abteilung vom Arbeitgeber übertragen worden ist. Oberarzt ist ferner der Facharzt in einer durch den Arbeitgeber übertragenen Spezialfunktion, für die der Arbeitgeber eine erfolgreich abgeschlossene Schwerpunkt- oder Zusatzweiterbildung nach der Weiterbildungsordnung fordert. Diese zweite Alternative hatte bei keinem der 22 Oberärzte, die per 30. Juni 2009 bei der Medizinischen Fakultät Halle-Wittenberg als solche eingruppiert waren, Anwendung gefunden.

⁷⁹ Neben mindestens einem Facharzt muss auch ärztliches Personal der Entgeltgruppe Ä 1 (Assistenzarzt) unterstellt sein – Bundesarbeitsgericht, u. a. Urteil vom 9. Dezember 2009 – 4 AZR 836/08

⁸⁰ Der Berechnung liegen die Entgelttabelle des TV-Ärzte, gültig ab 1. Mai 2008 bis 31. Dezember 2009, und die Entgelttabelle des Vergütungstarifvertrages für die Ärzte des Universitätsklinikums Halle (Saale), gültig ab 1. September 2009 bis 30. Juni 2010, zugrunde.

Der Fakultätsvorstand der Medizinischen Fakultät Halle-Wittenberg hat ausweislich des Sitzungsprotokolls vom 19. November 2007 beschlossen, bei der „Ernennung von Oberärzten“ der Verfahrensrichtlinie des Universitätsklinikums Halle (Saale) zu folgen.⁸¹

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren vier Ärzte der Medizinischen Fakultät Halle-Wittenberg unter Anwendung der Verfahrensrichtlinie des Universitätsklinikums Halle (Saale) zu Oberärzten ernannt worden. Nach Aktenlage waren die Anforderungen des TV-Ärzte nicht Grundlage dieser Ernennungen. Damit ist nicht auszuschließen, dass bis zu 54.000 € p. a. Mehraufwendungen angefallen⁸² bzw. die Zahlungsvoraussetzungen in dieser Höhe nicht dokumentiert worden sind.

Eine diese übertarifliche Entscheidung gegebenenfalls rechtfertigende Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach § 40 LHO lag nicht vor.

4 Situation am Universitätsklinikum Magdeburg

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HMG LSA zum 1. Januar 2006 hat das Universitätsklinikum Magdeburg 0,5 v. H. der ärztlichen Beschäftigten (2,5 Vollkräfte) übernommen. Die Ärzte verblieben damit überwiegend bei der Medizinischen Fakultät Magdeburg. Zum 1. Januar 2010 waren 19,9 ärztliche Vollkräfte Beschäftigte des Universitätsklinikums Magdeburg.⁸³

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes waren drei Oberärzte Beschäftigte des Universitätsklinikums Magdeburg.

Die für die Oberärzte des Universitätsklinikums Magdeburg geltenden haustariflichen Regelungen entsprechen denen beim Universitätsklinikum Halle (Saale).

Die Medizinische Fakultät Magdeburg und das Universitätsklinikum Magdeburg hatten am 14. Dezember 2006 eine gemeinsame Verfahrensrichtlinie zur Ernennung u. a. von Oberärzten am Universitätsklinikum Magdeburg abgeschlossen, deren Kriterien für eine Ernennung zum Oberarzt denen der Verfahrensrichtlinie des Universitätsklinikums Halle (Saale) entsprechen.

⁸¹ Protokoll vom 19. November 2007

⁸² Der Berechnung liegt die ab 1. Mai 2008 bis 31. Dezember 2009 gültige Entgelttabelle des TV-Ärzte zugrunde.

⁸³ Mitteilung des Universitätsklinikums Magdeburg im Schreiben an den Landesrechnungshof vom 7. April 2010

Von den 37 geprüften Oberärzten der Medizinischen Fakultät Magdeburg waren 23 Oberärzte bereits zur Zeit der Geltung des BAT-O berechtigt, den Titel Oberarzt zu führen.

35 der geprüften Oberärzte waren unter Verweis auf die erste Eingruppierungsalternative als solche eingruppiert.

In keinem der 37 geprüften Fälle war die tarifgerechte Eingruppierung nachvollziehbar, insbesondere weil eine Dokumentation über die erfüllten Tarifanforderungen fehlte. Damit fehlten zahlungsbegründende Unterlagen über ein finanzielles Volumen von bis zu 500.000 €⁸⁴ p. a.

Die Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg hat mit Schreiben vom 28. Februar 2011 zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Danach sei die Dokumentation der erfüllten Tarifanforderungen nunmehr gewährleistet. Fehlerhafte Eingruppierungen seien nicht zu verzeichnen.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der laufenden Erörterungen mit der Verwaltung die Angaben der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg noch nicht abschließend beurteilt. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist es unabhängig vom Ergebnis der durch ihn noch vorzunehmenden Bewertung erforderlich, zukünftig derartige Überprüfungs- und Dokumentationsmängel von vornherein auszuschließen.

5 Fazit

Die im Landesdienst bei den Universitätsklinikum beschäftigten Ärzte sind wie die Ärzte der Universitätsklinikum in der Patientenversorgung des Universitätsklinikums beschäftigt. Bei gleicher Tätigkeit gelten arbeitgeberabhängig unterschiedliche Tarifverträge.

Die Geltung unterschiedlicher Tarifverträge führt bei der Eingruppierung als Oberarzt bei den Universitätsklinikum zu Mehrausgaben, sofern deren Verfahrensrichtlinien geringere Anforderungen an die Eingruppierung als der TV-Ärzte stellen. Zudem kommt es im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung der Ärzte.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die in den Aufsichtsräten der Universitätsklinikum Halle (Saale) und Magdeburg vertretenen Ministerien

⁸⁴ Der Berechnung liegt die ab 1. Mai 2008 bis 31. Dezember 2009 gültige Entgelttabelle des TV-Ärzte zugrunde.

darauf Einfluss nehmen, dass sich die Ernennung von Oberärzten auch an den Universitätsklinika des Landes künftig an den Maßgaben von § 12 TV-Ärzte orientiert.

Nur auf diesem Wege kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes die erforderliche Einheitlichkeit im Bereich der Oberarztternennung erreicht werden und zugleich dem aktuell nicht auszuschließenden tarifwidrigen Zustand bei den Medizinischen Fakultäten wirksam begegnet werden.

Andere Lösungen ließen sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes nur durch grundlegende Änderungen und Neuregelungen zur einheitlichen Zuordnung des ärztlichen Personals erzielen.

Nach Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft in seiner Stellungnahme vom 29. Juli 2011 könne die Einheitlichkeit im Bereich der Oberarztternennung nur dann gewährleistet werden, wenn es im Zuge der Verhandlungen mit dem Tarifpartner gelänge, künftig eine Regelung „analog“ § 12 TV-Ärzte zu vereinbaren. Der Aufsichtsrat könne hier insoweit Einfluss nehmen, als ihm die Zustimmung zum Abschluss von Tarifvereinbarungen obliegt (§ 11 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 HMG LSA).

Des Weiteren teilte das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft mit, dass es die in der Koalitionsvereinbarung zur sechsten Legislaturperiode des Landtages von Sachsen-Anhalt 2011 bis 2016⁸⁵ vorgesehene Novellierung des HMG zum Anlass nehmen werde, die Regelung des HMG LSA über die Zuordnung des ärztlichen Personals zu überprüfen.

Der Landesrechnungshof stimmt dem Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft insoweit zu, dass eine entsprechende tarifliche Regelung bei den Universitätsklinika die Einheitlichkeit der Oberarztternennung sicherstellen würde.

Sofern eine derartige Regelung nicht zustande kommen sollte, ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine einheitliche Handhabung auch nach derzeitiger Rechtslage durch Einflussnahme des Aufsichtsrates im Rahmen seiner Beratungsfunktion gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 HMG LSA nicht ausgeschlossen. Die enumerative Aufzählung der Aufgaben des Aufsichtsrates in § 11 Abs. 1 HMG LSA ist nicht abschließend und steht der Auffassung des Landesrechnungshofes daher nicht entgegen.

⁸⁵ vgl. S. 24 der Vereinbarung

Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft zur Überprüfung der Regelung im HMG LSA über die Zuordnung des ärztlichen Personals. Er empfiehlt, bei einer Gesetzesänderung eine sinnvolle Zuordnung des ärztlichen Personals unter Vermeidung ungleicher Voraussetzungen für die Beschäftigung als Oberarzt bei gleichzeitiger Verhinderung einer Besserstellung gegenüber landestarifbeschäftigten Oberärzten vorzunehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06	– Kultusministerium
Kapitel	0604	– Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
	0606	– Burg Giebichenstein, Hochschule für Kunst und Design Halle
	0611	– Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	0615	– Hochschule Magdeburg-Stendal (FH)
	0616	– Hochschule Anhalt (FH)
	0617	– Hochschule Harz (FH)
	0618	– Hochschule Merseburg (FH)
Titel		– diverse
Haushaltsvolumen 2007 - 2009		– jährlich rund 12 Mio. €

10 Mängel bei der Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes in den Hochschulen

Die Hochschulen geben durchschnittlich insgesamt rund 12 Mio. € pro Jahr für ihre Informationstechnik (IT) aus. Das sind rund 3 bis 4 v. H. ihres Gesamtbudgets.

Im Prüfungszeitraum war der IT-Einsatz in den Hochschulen nicht ausreichend strategisch und konzeptionell geplant. Es fehlten überwiegend detaillierte Informationen zum Ist-Zustand und damit wichtige Steuerungsgrundlagen für die Hochschulen. Der IT-Einsatz war in den Hochschulen teilweise unwirtschaftlich organisiert.

Das zuständige Ministerium hatte die Aufsichtspflichten im Bereich des IT-Einsatzes der Hochschulen im Prüfungszeitraum nicht ausreichend ausgeübt. Dadurch blieben erhebliche Wirtschaftlichkeitspotenziale, z. B. bei der IT-Organisation und dem IT-Personaleinsatz, ungenutzt.

1 Vorbemerkungen

Eine moderne Hochschule ist in allen Bereichen auf eine optimale Unterstützung durch IT angewiesen. Eine leistungsfähige und moderne IT stärkt dabei die Hand-

lungsfähigkeit und Effektivität und ist ein wesentlicher Standortvorteil im föderalen Wettbewerb der Hochschulen. Gleichzeitig engen stetig wachsende Aufgaben in diesem Bereich die Handlungsspielräume der Hochschulen immer weiter ein.

Die staatlichen Hochschulen des Landes sind Teil der Landesverwaltung. Sie unterliegen gemäß § 114 des Hochschulgesetzes des Landes Sachsen Anhalt (HSG LSA) der LHO, soweit im HSG LSA selbst nichts anderes bestimmt ist.

Seit 2003 werden allen Hochschulen des Landes sog. Globalhaushalte zugewiesen. Den Hochschulen ist damit zusätzlich zur bisherigen Fach- und Sachverantwortung auf der Basis von § 17 a der LHO auch die Finanzverantwortung übertragen worden.

Der Gesetzgeber wollte damit neben der Stärkung der Autonomie der Hochschulen eine größere Planungssicherheit auf Seiten der Hochschulen erreichen. Zudem sollten Anreize für die Hochschulen geschaffen werden, die knappen Ressourcen in Forschung und Lehre effektiver einzusetzen.⁸⁶

Gleichzeitig hatte das Kultusministerium als damals zuständige Aufsichtsbehörde mit den Hochschulen Zielvereinbarungen abgeschlossen, in denen die Zusicherungen und Erwartungen des Landes in Bezug auf die Entwicklung der Hochschulen festgelegt sind.

Unabhängig vom grundsätzlichen Ziel der Stärkung der Hochschulautonomie bzw. der Selbststeuerung der Hochschulen und der grundgesetzlich garantierten Freiheit von Forschung und Lehre unterliegen die in § 56 HSG LSA genannten Auftragsangelegenheiten⁸⁷ nach § 57 Abs. 6 HSG LSA der Rechts- und Fachaufsicht durch das zuständige Ministerium.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2010 den IT-Einsatz in den Hochschulen des Landes⁸⁸ sowie die Ausübung der Aufsichtspflichten durch das damals zuständige Kultusministerium in diesem Bereich geprüft.

Die Prüfung beschränkte sich auf die Bereiche:

- Rektorat/Verwaltung,
- zentrale Einheiten (z. B. Rechenzentrum, Bibliothek) und
- Fakultäten (ohne medizinische Fakultäten) bzw. Fachbereiche.

⁸⁶ z. B. durch die Möglichkeiten der Übertragbarkeit und gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Ausgaben und Einnahmen (Budgetierung)

⁸⁷ z. B.: Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftsverwaltung und Verwaltung des den Hochschulen dienenden Landesvermögens

⁸⁸ zwei Universitäten, eine Kunsthochschule, vier Fachhochschulen

Schwerpunkte der Prüfung bildeten die Rahmenbedingungen für den Einsatz von IT, die IT-Organisation und die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes in den Hochschulen in den Jahren 2007 bis 2009.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof insbesondere folgende wesentliche Mängel festgestellt:

2 Keine ausreichende Strategie der Hochschulen zum Einsatz der IT

In einer IT-Strategie sollte die mittel- bis langfristige Ausrichtung der IT festgelegt werden. Die IT-Strategie leitet sich dabei aus den grundsätzlichen strategischen Zielen (Hochschulstrategie) ab und sollte dabei interne und externe technologische Anforderungen und Restriktionen berücksichtigen.

Eine klar definierte IT-Strategie erleichtert es, aktuelle und zukünftige Anforderungen zu unterstützen, ein höheres Maß an IT-Investitionssicherheit zu erreichen und finanzielle und personelle Ressourcen zielgerichteter zu planen.

Zum Prüfungszeitpunkt hatte keine der geprüften Hochschulen eine den oben genannten Anforderungen entsprechende IT-Strategie entwickelt bzw. dokumentiert.

Die teilweise vorhandenen IT-Konzepte existierten oft nur für organisatorische Teilbereiche (z. B. Fachbereiche, Fakultäten, Rechenzentren). Außerdem fehlte diesen eine strategische Ausrichtung. Einige der vorgelegten Konzepte waren auch bereits mehrere Jahre nicht fortgeschrieben worden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dies ein gravierendes Defizit, da ein kontinuierlicher, zweckmäßiger und vor allem wirtschaftlicher Einsatz der IT in den Hochschulen ohne eine verbindliche IT-Strategie und ohne spezielle, intern abgestimmte und auf der IT-Strategie aufbauende IT-Konzepte kaum zu gewährleisten ist.

Der Landesrechnungshof hält die Erarbeitung und kontinuierliche Fortschreibung einer IT-Strategie und darauf aufbauender und abgestimmter spezieller IT-Konzepte (z. B. für IT-Sicherheit, Datensicherheit, Backup- und Recovery, Netzwerk- und Infrastruktur, IT-Beschaffung und IT-Fortbildung) in den Hochschulen für dringend erforderlich. Die bereits vorhandenen Ansätze einzelner Hochschulen sollten dabei intensiv weiterverfolgt werden. Zur Vermeidung von Doppelarbeiten hat der Landesrechnungshof den Hochschulen empfohlen, die notwendigen Maßnahmen unter Moderation des zuständigen Ministeriums vorzunehmen.

In ihren Stellungnahmen gaben Hochschulen (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Hochschule Harz, Hochschule Merseburg, Burg Giebichenstein Kunsthochschule Halle, Hochschule Magdeburg-Stendal) an, derzeit eine IT-Strategie zu erarbeiten bzw. inzwischen eine IT-Strategie erarbeitet und beschlossen zu haben. Außerdem seien spezielle IT-Konzepte erstellt bzw. vorhandene IT-Konzepte fortgeschrieben worden.

3 Mängel in der Transparenz der Planung und im Nachweis der IT-Mittel

Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. Für denselben Zweck sollen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden (§ 12 Abs. 4 und Abs. 5 HGrG).

Die IT-Ausgaben der Landesverwaltung waren in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009 nach Nr. 4.7.1 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Sachsen-Anhalt zentral im Kapitel 1399 bei Titelgruppe 99 zu veranschlagen. Die IT-Ausgaben je IT-relevanten Arbeitsplatz waren dabei mit einer Pauschale (sog. „IT-Budget“⁸⁹) anzusetzen.

Die Hochschulen haben nach Anlage 3 (bzw. ab 2011 Anlage 2) der Zielvereinbarungen einen Wirtschaftsplan nach der Haushaltssystematik für den Landeshaushalt aufzustellen. Besondere Vorgaben für die Planung und Veranschlagung der IT-Mittel der Hochschulen in den Haushalts- bzw. Wirtschaftsplänen existieren nicht.

Weder die Wirtschaftspläne der Hochschulen noch die Haushaltsrechnungen oder die jeweiligen Finanzberichte der Hochschulen an das Kultusministerium enthielten vollständige und detaillierte Angaben zu den IT-Ausgaben der Hochschulen. So waren in den Wirtschaftsplänen z. B. höchstens 16 v. H. der von den Hochschulen im Rahmen der Prüfung angegebenen tatsächlichen IT-Ausgaben direkt oder indirekt als solche ausgewiesen.

Die meisten Hochschulen konnten auch im Rahmen der Prüfung keine vollständigen Angaben zu ihren geplanten IT-Ausgaben machen. Die vom Landesrechnungshof geforderten Angaben zu den tatsächlichen IT-Ausgaben haben die Hochschulen häufig erst im Rahmen der Prüfung ermittelt.

⁸⁹ Das IT-Budget pro IT-relevanten Arbeitsplatz beinhaltet Ausgaben für Hard- und Software, Dienstleistungen, Arbeitsplatzsysteme, dezentrale und/oder zentrale Server, Drucker und sonstige IT-Systeme einschließlich der Infrastruktur sowie Kommunikationselemente (z. B. Netze) sowohl für allgemeine Bürokommunikationsaufgaben als auch ausdrücklich die besondere fachaufgabenspezifische Unterstützung.

Nach diesen Angaben haben die 7 geprüften Hochschulen in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009 insgesamt mindestens rund 38 Mio. € für ihre IT ausgegeben. Darin enthalten sind rund 7,5 Mio. € (rund 21 v. H.) Fördermittel aus der IT-Großgeräte-Förderung. Die IT-Ausgaben der Hochschulen machen damit über 4 v. H. des jährlichen Gesamtbudgets der Hochschulen aus.⁹⁰

Dennoch existierten für die Planung der IT-Mittel in keiner Hochschule gesonderte bzw. einheitliche Vorgaben. Vielmehr planen die einzelnen Struktureinheiten ihre IT-Mittel meist eigenständig.

Damit ist für den Haushaltsgesetzgeber oder das zuständige Ministerium derzeit an keiner Stelle zu erkennen, in welcher Höhe und wofür die Hochschulen im IT-Bereich Ausgaben planen und verwenden. Auch in der überwiegenden Anzahl der Hochschulen selbst existiert dazu kein vollständiger Überblick.

Dadurch fehlen auch wichtige Informationsgrundlagen für eine wirtschaftliche Steuerung des IT-Einsatzes, für ein Anreiz- oder Kontrollsystem bzw. für vergleichende Betrachtungen.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, wie die Hochschulen, in denen weder entsprechende Planungsdaten noch aufbereitete Ist-Informationen vorliegen, im Rahmen der Budgetierung den Mitteleinsatz im IT-Bereich wirtschaftlich planen und steuern.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die IT-Mittel für Infrastrukturdienste und für den Bereich der unmittelbaren Forschung und Lehre getrennt erfasst werden. Außerdem sollte die Darstellung der IT-Kosten aus Gründen der Vergleichbarkeit in den Hochschulen weitgehend einheitlich erfolgen. Die dazu erforderlichen Abstimmungsprozesse sollten durch das zuständige Ministerium initiiert und koordiniert werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss die Transparenz der Planung, der Veranschlagung und des Nachweises der IT-Ausgaben der Hochschulen dringend verbessert werden. Der Landesrechnungshof hat hierzu empfohlen, für die Planung der IT-Ausgaben geeignete Vorgaben (analog dem „IT-Budget“ der Landesverwaltung) unter Moderation des zuständigen Ministeriums zu entwickeln. Außerdem sollten alle IT-Ausgaben sowohl in den

⁹⁰ Ohne Berücksichtigung der Mittel aus der IT-Großgeräte-Förderung liegt der Anteil bei über 3 v. H. des Gesamtbudgets.

Wirtschaftsplänen als auch in einer Anlage zu den Haushaltsrechnungen⁹¹ bzw. in den Finanzberichten der Hochschulen in geeigneter Form explizit ausgewiesen werden.

In ihren Stellungnahmen wiesen einige Hochschulen (Hochschule Harz, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) darauf hin, dass sie aufgrund der Kostenartenrechnung inzwischen in der Lage seien, auf Anfrage die verausgabten IT-Mittel exakt darzustellen.

Der Landesrechnungshof hält es dennoch nach wie vor für dringend erforderlich, die Transparenz der Planung, der Veranschlagung und des Nachweises der IT-Ausgaben zu verbessern, um den IT-Einsatz in den Hochschulen wirtschaftlich planen und steuern zu können. Die Möglichkeit „auf Anfrage“ Daten bereitstellen zu können, reicht hierzu nicht aus.

4 Teilweise unwirtschaftliche Organisation des IT-Einsatzes

Der Landesrechnungshof hatte die Hochschulen zu ihrer IT-Organisation und ihrem IT-Personaleinsatz befragt. Aus den Antworten der Hochschulen und den Vor-Ort-Gesprächen ergab sich ein zum Teil sehr unterschiedliches Bild in den einzelnen Hochschulen. Dies reichte von einer stark zentralisierten bis zu einer überwiegend dezentralen IT-Organisation.

So besitzen zwar alle Hochschulen ein eigenes Rechenzentrum, die IT für die Hochschulverwaltung wird jedoch in den meisten Hochschulen durch eine eigene gesonderte IT-Organisation und eigenes gesondertes IT-Personal betreut. Lediglich eine Hochschule gab an, für die Hochschulverwaltung kein eigenes IT-Personal zu besitzen, sondern dafür das Personal des Rechenzentrums zu nutzen.

Auch die Zuständigkeiten im IT-Bereich sind in den einzelnen Hochschulen sehr unterschiedlich geregelt. So werden beispielsweise zentrale IT-Services in der Regel zwar zentral vom Rechenzentrum der Hochschulen angeboten, teilweise werden IT-Strukturdienstleistungen aber auch in den Fachbereichen/Fakultäten durch eigenes IT-Personal erbracht. Dieses Personal in den Fachbereichen/Fakultäten wird aber oft aufgrund des Umfangs anderer Aufgaben nur zu einem geringen Teil für IT-Aufgaben eingesetzt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der aktuelle IT-Personaleinsatz in den meisten Hochschulen teilweise unwirtschaftlich, da

⁹¹ siehe dazu Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2008, Teil 2 - Nr. 3.3

- der Einsatz von wissenschaftlichem Personal für einfachen technischen Support regelmäßig personalkostenintensiver ist, als wenn diese Dienste durch tariflich regelmäßig niedriger eingruppierte IT-Hilfskräfte erbracht werden,⁹²
- auch bei nur zeitanteiligem Einsatz für IT-Aufgaben das entsprechende Know-how komplett vorgehalten werden muss (Schulungsaufwand, Arbeitszeit),
- im Vertretungsfall die Aufgabenwahrnehmung durch lediglich eine Person problematisch ist.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass IT-Strukturdienste durch Zentralisation und durch hauptamtliches IT-Personal grundsätzlich wirtschaftlicher und qualitativ hochwertiger erbracht werden können.

Da in den einzelnen Hochschulen etliche IT-Services in gleicher bzw. sehr ähnlicher Form angeboten werden (z. B. die Betreuung der HIS-Software, Verzeichnisdienste oder Backup-Lösungen), könnten aus Sicht des Landesrechnungshofes künftig weitere Wirtschaftlichkeitspotenziale durch hochschulübergreifende Lösungen („Shared-Service-Center“) erschlossen werden. Die im Rahmen der Prüfung befragten Leiter der Hochschulrechenzentren standen derartigen Lösungen grundsätzlich positiv gegenüber.

Es besteht nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei den meisten Hochschulen dringender Konsolidierungsbedarf. Ein Beispiel für die zahlreichen Möglichkeiten einer internen IT-Konsolidierung ist die konsequente Verlagerung von IT-Dienstleistungen in das Hochschulrechenzentrum, soweit diese von mehr als einem Fachbereich benötigt werden. Auch die IT der Hochschulverwaltung sollte im Rechenzentrum administriert und betreut werden.

In ihrer Stellungnahme wies z. B. die Hochschule Merseburg darauf hin, dass sie inzwischen ihre IT-Organisation untersucht und daraufhin z. B. die IT für die Hochschulverwaltung in das Hochschulrechenzentrum integriert habe.

5 Erhebliche Defizite bei der hochschulübergreifenden Steuerung des IT-Einsatzes und der Wahrnehmung der Aufsichtspflichten durch das zuständige Ministerium

Die Hochschulen unterliegen bei der Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten nach § 57 Abs. 6 HSG LSA der Fachaufsicht des zuständigen Ministeriums. Im Prü-

⁹² Aufgrund der zum Teil sehr ungenauen oder sogar fehlenden Angaben der Hochschulen lassen sich hierzu zurzeit keine genaueren Aussagen machen.

fungszeitraum hatte das Kultusministerium im Rahmen dieser Fachaufsicht die Recht- und Zweckmäßigkeit des Handelns der Hochschulen zu überwachen.

Diese Aufgabe hat das Kultusministerium im IT-Bereich jedoch im Wesentlichen nicht erfüllt.

Nach eigener Aussage hatte das Kultusministerium lediglich im Rahmen der Förderung von konkreten IT-Projekten und dann auch nur teilweise steuernd und koordinierend auf den IT-Einsatz in den Hochschulen eingewirkt. Darüber hinaus hat es aber

- keine Empfehlungen oder Hinweise zum IT-Einsatz in den Hochschulen ausgesprochen,
- die hochschulübergreifenden Kooperationen nicht koordiniert oder moderiert und
- weder den IT-Mitteleinsatz noch die IT-Beschaffungsvorgänge an den Hochschulen geprüft.

Hinzu kommt, dass das Kultusministerium sein eigenes für den IT-Bereich in den Hochschulen zuständiges Personal seit Einführung der Globalhaushalte so weit reduziert hat, dass nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine sachgerechte Wahrnehmung der Fachaufsicht in diesem Bereich nicht mehr möglich ist.

Der Landesrechnungshof sieht es insbesondere bei der Einführung des neuen Hochschulinformationssystems HISinOne als notwendig an, dass seitens des Ministeriums auf den Aufbau hinreichend gleicher Systeme und Strukturen in den Hochschulen geachtet wird. Dies bildet die Grundlage, um gegebenenfalls künftig den Betrieb landesweit zu zentralisieren.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, diesen Aufgabenbereich im Ministerium personell so zu besetzen, dass

- **der Prozess der internen und hochschulübergreifenden Konsolidierung des IT-Einsatzes gesteuert bzw. koordiniert werden kann und**
- **die im HSG LSA festgelegten Aufsichtspflichten im Rahmen des IT-Einsatzes in den Hochschulen erfüllt werden können.**

Um die vom Landesrechnungshof vorgeschlagene hochschulübergreifende Konsolidierung des IT-Einsatzes (z. B. Shared-Service) künftig zu ermöglichen, ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes außerdem erforderlich, dass bereits die hochschulinterne Konsolidierung möglichst abgestimmt und koordiniert erfolgt. Dieser Prozess sollte unabhängig von einzelnen

Hochschulinteressen vom zuständigen Ministerium moderiert bzw. koordiniert werden.

6 Fazit

Beim IT-Einsatz in den Hochschulen bestehen nach Auffassung des Landesrechnungshofes erhebliche Wirtschaftlichkeitspotenziale, deren Erschließung aufgrund der Budgetierung der Hochschulen vor allem in deren Eigeninteresse liegen sollte.

Die Wirtschaftlichkeitspotenziale liegen dabei nicht nur in einer internen Konsolidierung, sondern perspektivisch vor allem in einer hochschulübergreifenden Kooperation des IT-Einsatzes („Shared Service Center“).

Die Hochschulen sollten – trotz ihrer weitgehenden Autonomie – ihre Aktivitäten im IT-Bereich entsprechend ausrichten und verstärkt untereinander abstimmen. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass dieser Prozess durch das zuständige Ministerium hochschulübergreifend koordiniert und gelenkt wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung und den Hochschulen sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06	– Kultusministerium	
Kapitel	0621	– Studentenwerke und Ausbildungsförderung (BAföG)	
Titelgruppe	64	– Studentenwerk Halle	
Titel	685 64	– Zuschüsse zum lfd. Betrieb	
	894 64	– Zuschüsse für lfd. Investitionen	
Titelgruppe	65	– Studentenwerk Magdeburg	
Titel	685 65	– Zuschüsse zum lfd. Betrieb	
	894 65	– Zuschüsse für lfd. Investitionen	
Haushaltsvolumen		– Studentenwerk Magdeburg	9.179.500 €
2006 bis 2010		Studentenwerk Halle	20.685.000 €
		gesamt:	29.864.500 €

11 Unzureichende Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke Halle und Magdeburg

Die Studentenwerke erzielten in den Jahren 2006 - 2010 Jahresüberschüsse, die nicht vorrangig aus einer wirtschaftlichen Tätigkeit, sondern insbesondere aus zu hoch bemessenen Globalzuschüssen resultieren. Ursache hierfür ist, dass beide Studentenwerke hauptsächlich 2006 in ihren Wirtschaftsplänen ihre jeweilige Ertragslage nicht ordnungsgemäß dargestellt haben und das Kultusministerium auf dieser fehlerhaften Grundlage einen fünfjährigen Globalzuschuss bemessen und gewährt hat. Aus den von den Studentenwerken jährlich einzureichenden Jahresabschlussberichten hat das Kultusministerium die Höhe der Gewinne nicht erkannt und daher nicht reagiert. Die Studentenwerke haben die erzielten Jahresüberschüsse ohne ausreichende Berücksichtigung der steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen Gewinnrücklagen zugeführt.

Die komfortable Finanzausstattung der Studentenwerke zwingt diese nicht, ihre Verpflegungsbetriebe umfangreich nach wirtschaftlichen Grundsätzen

auszurichten. Alternative Versorgungskonzepte zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe haben die Studentenwerke bisher nicht ausreichend geprüft.

Die Studentenwerke haben an den Hochschulstandorten Halle (Saale) und Stendal Mensaneubauten errichtet. Die Neubauten wurden aus Mitteln des Konjunkturpaketes II öffentlich gefördert. Im Vorfeld einer solchen Entscheidung durchzuführende Wirtschaftlichkeits- und Bedarfsuntersuchungen sind durch die Studentenwerke nicht dokumentiert.

1 Vorbemerkungen

Die Studentenwerke Halle und Magdeburg sind Anstalten des öffentlichen Rechts und erbringen im Zusammenwirken mit den Hochschulen des Landes nach § 2 Abs. 1 Studentenwerksgesetz (StuWG) Dienstleistungen auf wirtschaftlichem, sozialem, gesundheitlichem, kulturellem und sportlichem Gebiet. Die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Studentenwerke richten sich nach kaufmännischen Grundsätzen (§ 9 Abs. 3 Satz 1 StuWG). Für die Buchführung und das Rechnungswesen gelten die §§ 238 bis 289 des Handelsgesetzbuches (HGB). Eigene Einnahmen erzielen die Studentenwerke aus den Pflichtbeiträgen der beitragspflichtigen Studierenden (Studentenwerksbeiträge), aus dem Verkauf von Speisen und Getränken an Studierende, aus der Vermietung von Wohnungen und Zimmern an Studierende sowie aus sonstigen Umsätzen aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben (Verkauf von Speisen und Getränken an Dritte, Catering, Vermittlungsprovisionen u. Ä.). Gemäß § 9 Abs.1 Satz 2 StuWG fördert das Land Sachsen-Anhalt die Studentenwerke auf Basis einer Leistungsvereinbarung durch einen Globalzuschuss. Gemäß der Leistungsvereinbarung deckt der Globalzuschuss alle Aufwendungen im Rahmen des laufenden Bedarfs sowie die erforderlichen Ersatz- und Ergänzungsinvestitionen ab.

Neben dem Globalzuschuss über die Leistungsvereinbarung erhalten die Studentenwerke gemäß § 9 Satz 1 Nr. 4 StuWG sonstige staatliche Zuwendungen. Diese Zuwendungen werden im Wege der Projektförderung nach § 44 LHO ausgereicht. Nach einer Aufstellung durch das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft erhielten die beiden Studentenwerke im Bewilligungszeitraum 2005 bis 2011 neben dem Globalzuschuss Zuwendungen in Höhe von insgesamt 19.810.437 € (einschließlich Bundesmittel aus dem Hochschulpakt und dem Konjunkturpaket II) für Wohnheim-, Mensasanierung und Mensaneubau.

Der Landesrechnungshof wies bereits in seinem Jahresbericht 2006 (Teil 1, Abschnitt B, Nr. 6) auf die „Unwirtschaftliche Ermittlung und Gewährung der Landeszuwendung für die Verpflegungsbetriebe des Studentenwerks Halle“ hin. Der Landtag von Sachsen-Anhalt fasste in diesem Zusammenhang am 14. Dezember 2007 (LT-Drs. 5/32/994 B) den Beschluss, dass „... sich die Höhe des zu vereinbarenden Globalzuschusses ab 2007 unter Einbeziehung der vom Landesrechnungshof getroffenen Feststellungen bemisst. Das Kultusministerium hat den Zuschuss nur in der Höhe zu gewähren, wie er nach Ausschöpfung der eigenen Mittel des Studentenwerks und wirtschaftlichen Möglichkeiten tatsächlich notwendig ist.“

Der Landesrechnungshof hat mit seinen Prüfungen 2010 bei den Studentenwerken Halle und Magdeburg die Wirtschaftsführung im Bereich der Verpflegungsbetriebe sowie die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen und des genannten Landtagsbeschlusses geprüft. Dabei hat der Landesrechnungshof u. a. die Jahresabschlüsse 2006 bis 2009 sowie die Wirtschaftspläne 2006 bis 2010 der Studentenwerke analysiert und einer Bewertung unterzogen.

2 Bemessung und Höhe des Globalzuschusses

Nach § 9 Abs. 1 Satz 4 StuWG sind in der Leistungsvereinbarung die Laufzeit der Vereinbarung, die Höhe der Globalzuschüsse sowie Kriterien für die Bemessung des Zuschusses festzulegen. Nach Punkt 2 (1) der Leistungsvereinbarung 2006 bis 2010 bemisst sich der Globalzuschuss für das Wirtschaftsjahr 2006 auf 95 v. H. des Haushaltsansatzes 2006. Ab dem Jahr 2007 verringert sich der Globalzuschuss für das Studentenwerk Halle um 2 v. H. pro Jahr und für das Studentenwerk Magdeburg um 1 v. H. pro Jahr.

Das Kultusministerium und die Studentenwerke haben mit Vertragsunterzeichnung am 30. November 2006 für die Leistungsvereinbarung 2006 bis 2010 eine Laufzeit von fünf Jahren vereinbart und bereits die Höhe der Globalzuschüsse für diesen Zeitraum wie folgt festgelegt:

Wirtschaftsjahr	Studentenwerk Halle	Studentenwerk Magdeburg
2006	4.309.400 €	1.873.300 €
2007	4.223.200 €	1.854.600 €
2008	4.137.000 €	1.835.900 €
2009	4.050.800 €	1.817.200 €
2010	3.964.600 €	1.798.500 €
Gesamt:	20.685.000 €	9.179.500 €

Die Vertragsparteien haben zur Bemessung der Höhe der Globalzuschüsse als einziges Kriterium den Wirtschaftsplan 2006 und den darin ausgewiesenen Haushaltsansatz des Jahres 2006 zugrunde gelegt. Außerdem haben die Vertragsparteien eine normative Festlegung zur Absenkung der Höhe des Zuschusses für die kommenden fünf Jahre getroffen.

Der Landesrechnungshof stellte dazu Folgendes fest:

- Ein Wirtschaftsplan kann durchaus für die Bemessung eines Globalzuschusses geeignet sein, wenn die darin enthaltenen Planansätze in Verbindung mit den Jahresabschlüssen ein objektives und tragfähiges Bild über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abbilden. Die von den Studentenwerken zur Bemessung des Globalzuschusses vorgelegten Wirtschaftspläne 2006 haben die tatsächliche Ertragslage der beiden Studentenwerke jedoch nicht abgebildet.

Das Studentenwerk Magdeburg veranschlagte in seiner Erfolgsplanung regelmäßig negative Betriebsergebnisse, erzielte aber tatsächlich erhebliche Jahresüberschüsse.

Das Studentenwerk Halle hat in den Jahren 2006 bis 2008 die Jahresüberschüsse weder in den Wirtschaftsplänen noch in den Jahresabschlüssen als solche ausgewiesen, sondern als „Aufwendungen aus der Bildung zweckgebundener Rücklagen“ verbucht und dadurch ein unzutreffendes Bild der Ertragslage vermittelt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Kultusministerium seine Verpflichtungen zur Prüfung und Bewertung der nach HGB aufzustellenden Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse seit mindestens 2006 nicht hinreichend wahrgenommen, weil es diese Mängel bei pflichtgemäßer Prüfung hätte erkennen können.

- Eine normative Entscheidung (Haushaltsansatz und dessen jährliche prozentuale Minderung) kann eine Zielvorgabe sein, wenn sie den analysierten Bedarf berücksichtigt.

Demgegenüber haben die Vertragsparteien den tatsächlichen Zuschussbedarf nicht ermittelt, sondern lediglich den bestehenden Zuschussumfang pauschal um 5 v. H. reduziert und darauf aufbauend über die Vertragslaufzeit von fünf Jahren den Globalzuschuss um jährlich weitere 2 v. H. bzw. 1 v. H. verringert. Damit wird der Zuschuss in seiner Höhe innerhalb der Vereinbarungszeit zwar absolut gemindert, dem laut Abschnitt B der Leistungsvereinbarung verfolgten Ziel, „Re-

duzierung des Zuschussbedarfs aus Landesmitteln“ tragen die Vertragspartner jedoch nicht ausreichend Rechnung. Hierzu wäre es nach Auffassung des Landesrechnungshofes erforderlich gewesen, dass die Vertragsparteien den tatsächlichen Zuschussbedarf der Studentenwerke ermittelt hätten.

Der Landesrechnungshof ist zu dem Ergebnis gekommen, dass der von den Studentenwerken jeweils vorgelegte Wirtschaftsplan 2006 als Grundlage für den fünfjährigen Globalzuschuss und die nicht an dem Bedarf ausgerichtete normative Festlegung keine Kriterien im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 4 StuWG darstellen, weil der jeweilige Wirtschaftsplan Mängel enthält und damit keine objektive Grundlage zur Bemessung des Zuschussbedarfs bietet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann die Bemessung des Zuschusses für die künftige Leistungsvereinbarungsperiode nur auf Grundlage vorangegangener testierter Jahresabschlussberichte und auf einem darauf aufbauenden Wirtschaftsplan basieren.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat in seiner Stellungnahme vom 11. August 2011 dazu Folgendes mitgeteilt: Die nunmehr getroffene Feststellung des Landesrechnungshofes, dass der Globalzuschuss nicht bedarfsgerecht ermittelt worden sei, würde im Rückschluss bedeuten, dass auch die im Vorfeld gewährten Zuwendungen nicht bedarfsgerecht ermittelt wurden. Die Fehlbedarfsberechnung sei für die Bemessung des Globalzuschusses Ausgangsgröße gewesen. Des Weiteren weist das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft darauf hin, dass die Studentenwerke Aufwüchse aufgrund tariflicher Veränderungen und gesteigerter Betriebskosten aus Eigenmitteln finanzieren müssten. Aus seiner Sicht ist bei der Prüfung durch den Landesrechnungshof das finanzielle Risiko der Studentenwerke unberücksichtigt geblieben.

Das Kultusministerium und die Studentenwerke haben mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarung und der damit verbundenen Globalfinanzierung, eine vollkommen neue Finanzierungsform gewählt. Diese ist verbunden mit einem Mehr an Möglichkeiten bezüglich der wirtschaftlichen Ausrichtung der Studentenwerke nach § 2 Absätze 2 und 4 StuWG in Verbindung mit § 2 Absatz 6 StuWG. Insofern wäre aus Sicht des Landesrechnungshofes auf jeden Fall eine Überprüfung der bis dahin bestehenden Bedarfsgrundlagen und in Folge gegebenenfalls eine Anpassung erforderlich gewesen. Bezüglich des bestehenden finanziellen Risikos gibt der Landes-

rechnungshof zu bedenken, dass die Studentenwerke regelmäßige Einnahmen in Form von Semesterbeiträgen und Zuschüssen des Landes haben und im Übrigen das Land Träger der Anstalten ist.

Die neue Leistungsvereinbarung vom 30. Dezember 2010 enthält nunmehr die Festlegung⁹³, dass Basis für die Höhe des Globalzuschusses der Jahre 2011 bis 2013 die bestätigten Wirtschaftspläne des Jahres 2010 und die Wirtschaftsberichte der Jahre 2006 bis 2008 bilden sollen.

Der Landesrechnungshof stellte aber fest, dass das Studentenwerk Halle sowohl seine Jahresabschlüsse 2006 bis 2008 als auch die Wirtschaftspläne 2006 bis 2010 nicht nach den handelsrechtlichen Vorschriften aufstellte und somit kein objektives Bild seiner Vermögens-, Finanz- und Ertragslage dokumentiert hat. Folglich können nach Auffassung des Landesrechnungshofes die durch das Studentenwerk Halle erarbeiteten und in der neuen Leistungsvereinbarung genannten Dokumente keine geeignete Grundlage zur Ermittlung eines unter wirtschaftlichen Aspekten angemessenen und notwendigen Landeszuschusses sein.

Die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes zur Wirtschaftlichkeit der Studentenwerke lagen dem Landtag im Dezember 2010 im Entwurf vor. Hiervon ausgehend, fasste der Ausschuss für Finanzen am 15. Dezember 2010 den Beschluss, dass ihm das zuständige Ministerium zeitnah über die Stellungnahmen zu den Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofes und spätestens bis September 2011 über den weiteren Fortgang der Entwicklung neuer Kriterien für die Bemessung des Globalzuschusses zu unterrichten hat, damit die Informationen in die Haushaltsberatungen für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 einfließen können.

In Umsetzung vorgenannten Beschlusses geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Vertragspartner – Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft und Studentenwerke – die Bewertungen und Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes mit dem Ziel einer Neubemessung des Globalzuschusses berücksichtigen werden.

3 Jahresüberschüsse

Das Studentenwerk ist nach § 9 Abs. 3 Satz 1 StuWG verpflichtet, die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen auszurich-

⁹³ Abschnitt B – Finanzierung –, Pkt. 2 – Globalzuschuss –, Absatz 1

ten. Die Jahresabschlüsse der Studentenwerke müssen dabei den Formvorschriften der §§ 266⁹⁴ und 275 HGB entsprechen. Der Jahresüberschuss bezeichnet hierbei das nach handelsrechtlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen ermittelte positive Ergebnis eines Geschäftsjahres. Als Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung (vgl. § 275 HGB) zeigt es an, welchen Gewinn das Studentenwerk in der laufenden Periode erwirtschaftet hat.

Wie unter Pkt. 1 aufgeführt, erzielen die Studentenwerke Umsatzerlöse aus wirtschaftlicher Tätigkeit und sonstige erfolgswirksame Erlöse (Studentenwerksbeiträge und Landeszuschüsse). Alle Erlöse sind zur Finanzierung der Aufgaben des Studentenwerks einzusetzen. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend sind dabei zunächst die Erlöse aus wirtschaftlicher Betätigung und die Pflichtbeiträge der Studierenden zu verwenden. Nachrangig kommen – falls zur Finanzierung der Aufgaben notwendig – die finanziellen Mittel des Landes zum Einsatz. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ergibt sich gleichfalls aus einer Forderung des Landtages gemäß Beschluss vom 14. Dezember 2007 (LT-Drs. 5/32/994 B), wonach der „ ... *Zuschuss nur in der Höhe zu gewähren (ist), wie er nach Ausschöpfung der eigenen Mittel des Studentenwerks und wirtschaftlichen Möglichkeiten tatsächlich notwendig ist*“.

Die Jahresabschlüsse 2006, 2007 und 2008 des Studentenwerks Halle entsprachen nicht den Vorschriften des § 275 HGB. Das Studentenwerk hat in der Gewinn- und Verlustrechnung eine Aufwandsposition „Sonstige betriebliche Aufwendungen“ für die Bildung zweckgebundener Rücklagen ausgewiesen und dadurch das auszuweisende positive Jahresergebnis neutralisiert. Eine Rücklagenbildung aus Einnahmen ist nach den Regelungen des HGB unzulässig. Das zuständige Referat im Kultusministerium hat die betreffenden Jahresabschlüsse ohne Beanstandung entgegengenommen.

Die Jahresabschlüsse des Studentenwerks Magdeburg entsprachen zwar den Formvorschriften der §§ 266⁹⁴ und 275⁹⁵ HGB. Weil es die jährliche Erfolgsplanung weiterhin nach kameralen Kriterien aufstellte und die regelmäßigen Jahresüberschüsse dabei nicht berücksichtigte, wiesen die Planungen über Jahre hinweg negative Betriebsergebnisse aus. Das Kultusministerium hat auf die Abweichungen zwischen geplanten und erzielten Betriebsergebnissen nicht reagiert. Dadurch wurden keine Folgerungen für eventuelle Anpassungen der Höhe des Globalzuschus-

⁹⁴ Gliederung der Bilanz

⁹⁵ Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnung

ses innerhalb des Vereinbarungszeitraumes gemäß Abschnitt C Punkt 2 (7) der Leistungsvereinbarung gezogen.

Die Studentenwerke Halle und Magdeburg bilanzierten in den Jahresabschlüssen 2006 bis 2009 die folgenden Jahresüberschüsse (beim Studentenwerk Halle korrigiert um die Position Aufwendungen für Rücklagenbildung durch den Landesrechnungshof):

Wirtschaftsjahr	Studentenwerk Halle Jahresüberschuss*	Studentenwerk Magdeburg Jahresüberschuss
2006	rund 1.558.000,00 €	1.617.261,03 €
2007	rund 1.007.000,00 €	1.343.930,65 €
2008	858.504,92 €	816.140,90 €
2009	2.184.476,89 €	1.281.164,30 €
Summe 2006 bis 2009	5.607.981,81 €	5.058.496,88 €

* Die Zuführungen zu den Rücklagen sind 2006 und 2007 im Anhang zum Jahresabschluss nur auf ganze 1.000 € dargestellt.

Weil das Studentenwerk Halle mit den Jahresabschlüssen 2006, 2007 und 2008 kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild seiner Ertragslage vermittelt hat, bat der Landesrechnungshof das zuständige Ministerium auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung (Buchstabe G Absatz 1) vom 30. November 2006 um Prüfung der Rückforderung der Globalzuschüsse.

Das Studentenwerk Halle vertritt mit seiner Stellungnahme vom 13. Juli 2011 die Auffassung, dass für das Kultusministerium und den Verwaltungsrat zu jedem Zeitpunkt die Ertragslage des Studentenwerks erkennbar gewesen sei.

Nach der Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft vom 11. August 2011 bestehe aus folgenden Gründen gegenüber dem Studentenwerk Halle kein Rückforderungsanspruch:

- *Es habe bis zur Gesetzesänderung 2006 für die Studentenwerke die LHO gegolten und diese lasse eine Rücklagenbildung vor der Ergebnisermittlung zu.*
- *Das damals zuständige Kultusministerium habe wegen des ihm fehlenden „entsprechenden Fachwissens“ den Fehler in der Bilanz nicht erkannt.*
- *Das damals zuständige Ministerium habe den Globalzuschuss nicht auf Grundlage der Jahresabschlüsse 2006 bis 2008 ausgereicht, sondern als Bedarf gemäß Anlage 2 der Leistungsvereinbarung vom 30. November 2006 ermittelt.*

Der Landesrechnungshof kann diese Auffassungen aus folgenden Gründen nicht nachvollziehen:

- Die Studentenwerke sind seit 1991 unverändert verpflichtet, ihre Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen auszurichten (§ 10 Abs. 1 StuWG a. F. vom 30. September 1991, nunmehr § 9 Abs. 3 StuWG vom 16. Februar 2006). Insofern sind hierfür die Regelungen des HGB maßgeblich und damit Rücklagenbildung erst nach Ergebnisermittlung zulässig.⁹⁶
- Die durch das Ministerium geäußerte Feststellung, es habe den Zuschussbedarf gemäß Anlage 2 der Leistungsvereinbarung vom 30. November 2006 ermittelt, ist bereits deshalb nicht nachvollziehbar, weil die Anlagen 1 und 2 erst im Juli 2007 erarbeitet worden sind. Die Höhe der Globalzuschüsse war für den gesamten Vereinbarungszeitraum bereits mit Vertragsunterzeichnung festgelegt. Zudem enthält Anlage 2 lediglich eine Bedarfsfestsetzung in Form einer nicht hinterfragten Fortschreibung mit pauschalen Absetzungen.
- Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass das damals zuständige Kultusministerium – ohne über das notwendige Fachwissen zu verfügen – auf der Grundlage der ihm vorgelegten Jahresabschlussberichte seine Zustimmung zu den Wirtschaftsplänen erteilt und damit den Zuschuss für die Studentenwerke festgesetzt hat. Der Landesrechnungshof sieht darin einen groben Organisationsmangel des damals zuständigen Ministeriums. Der Landesrechnungshof hält das Verhalten entsprechend ausgebildeten Personals für unabdingbar.

4 Gewinnverwendung und Rücklagenbildung

Gemäß § 2 Abs. 6 StuWG verfolgen die Studentenwerke Halle und Magdeburg ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung. Dafür muss die Tätigkeit der Studentenwerke auf die selbstlose Förderung der Allgemeinheit gerichtet sein. Rücklagen können nur gebildet werden, soweit dies erforderlich ist, um die steuerbegünstigten satzungsgemäßen Zwecke nachhaltig erfüllen zu können.

Hierzu gehören insbesondere Rücklagen für geplante Investitionen, sofern diese nicht ausschließlich über sonstige Zuschüsse (z. B. Investitionszuschüsse) gefördert werden. Auch können die Studentenwerke Rücklagen für periodisch wiederkehrende Ausgaben sowie in einem eng vorgegebenen Rahmen freie Rücklagen bilden.

Die Bildung und Entwicklung der Rücklagen muss in der Bilanz oder einer Nebenrechnung ausgewiesen werden.

⁹⁶ § 275 HGB

Die Studentenwerke Halle und Magdeburg bildeten im Prüfungszeitraum 2006 bis 2010 aus den Jahresüberschüssen in Höhe von rund 10,6 Mio. € Investitionsrücklagen, Betriebsmittelrücklagen und freie Rücklagen. Eine Mittelverwendungsrechnung gemäß Nr. 27 Ausführungserlass Abgabenordnung, die die zeitnahe Mittelverwendung dokumentiert, erstellten die Studentenwerke nicht.

Die seit mindestens 2006 gestiegenen Salden einzelner Rücklagen, insbesondere der Betriebsmittelrücklage, deuten auf eine nicht zeitnahe Mittelverwendung hin. Das Finanzamt Magdeburg hatte bereits im Ergebnis seiner Betriebsprüfung auf die Grundsätze der zeitnahen Mittelverwendung verwiesen.

Die von den Studentenwerken gebildeten Rücklagen lassen nicht in jedem Fall erkennen, ob und in welcher Höhe sie für die Erfüllung der steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke (Wohnen, Verpflegen, soziale Betreuung) erforderlich sind.

Die Rücklagen für Wiederbeschaffung und Instandhaltung der Wohnheime, die Rücklagen für Mobiliarerneuerung und die Rücklagen aus Studentenwerksbeiträgen für Sanierungsfonds/Beitrag zur Sanierung der Verpflegungsbetriebe lassen den steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zweck zwar erkennen, sie sind jedoch nicht mit Maßnahmen und konkreten Zeitvorstellungen unterlegt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Gemeinnützigkeit des Studentenwerks künftig gefährdet sein könnte, wenn die Rücklagen zu Unrecht gebildet sind bzw. deren bestimmungsgemäße Verwendung nicht nachgewiesen werden kann und die Mittel aus der Auflösung der Rücklagen nicht zeitnah für die satzungsgemäßen Zwecke verwendet werden können.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass nur der Abgabenordnung entsprechende Rücklagen gebildet werden.

Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip und in Umsetzung des unter Nr. 1 – Vorbemerkungen – aufgeführten Landtagsbeschlusses vom 14. Dezember 2007 ist der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis gekommen, dass die Jahresüberschüsse der Studentenwerke Halle und Magdeburg nicht allein aus wirtschaftlicher Tätigkeit der Studentenwerke entstanden sind, sondern insbesondere aus den zu hoch bemessenen und gewährten Globalzuschüssen des Landes.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte zur Deckung der laufenden Ausgaben und zur Erwirtschaftung eines ausgeglichenen Jahresergebnisses insgesamt für den Leistungszeitraum 2006 bis 2009 ein Globalzuschuss in Höhe von rund 8,6 Mio. € statt 13,8 Mio. € für das Studentenwerk Halle und in Höhe von rund 1,4 Mio. € statt 6,5 Mio. € für das Studentenwerk Magdeburg tatsächlich ausgereicht. Unter diesem Aspekt, nämlich ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erzielen, hätte das Land im Vertragszeitraum 2006 bis 2009 insgesamt rund 10,3 Mio. € weniger an Zuschüssen für den laufenden Bedarf ausreichen dürfen.

Tatsächlich haben die Studentenwerke die unter Nr. 3 dargestellten Jahresüberschüsse erzielt. Diese wären nach Auffassung des Landesrechnungshofes Anlass gewesen, Regelungen zum „Umgang“ mit den Gewinnen zu treffen, was sich auch aus Buchstabe C Punkt 2 (7) der Leistungsvereinbarung ergibt. Den Vertragsparteien war die Gewinnentstehung bewusst, entsprechende Regelungen haben sie jedoch nicht getroffen.

Eindeutige Regelungen zur Gewinnverwendung enthielten weder das StuWG noch die Leistungsvereinbarung 2006 bis 2010. Ausnahmen bildeten die in der Leistungsvereinbarung gewählte Formulierung, dass die Studentenwerke „Rücklagen aus Mieteinnahmen und Studentenwerksbeiträgen“ zur Sanierung des Wohnheimbestandes einsetzen können, und die Beitragsordnung der Studentenwerke, die eine Rücklagenbildung aus Semesterbeiträgen vorsieht.

Der Landesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit entsprechender Regelungen hingewiesen und um Mitteilung über das Veranlasste gebeten. Insbesondere sind Vorgaben zur Begrenzung der Rücklagenhöhe notwendig.

Gemäß Beschluss des Ausschusses für Finanzen vom 15. Dezember 2010 hat das Kultusministerium im Rahmen seiner Beantragung zur Freigabe der Mittel für die Jahre 2012 und 2013 darüber hinaus Regelungen zur Höhe der Rücklagen bis zum 31. August 2011 vorzuschlagen.

Das Land gewährt den Studentenwerken zum Ersatz der notwendigen Personal- und Sachkosten für die Ausbildungsförderung (BAföG) pro Jahr einen Festbetrag auf der Grundlage einer zuvor festgelegten Fallpauschale. Die Studentenwerke weisen per 31. Dezember 2009 eine Rücklage „nicht verbrauchter Festbetrag BAföG“ in

Höhe von insgesamt 1,56 Mio. € aus. Diese Rücklage resultiert aus den nicht benötigten Mitteln für die Bearbeitung der Ausbildungsförderung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Fallpauschale für die Bearbeitung von Ausbildungsförderung (BAföG) unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in angemessener Höhe zu gewähren ist. Dazu gehört nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine entsprechende regelmäßige Überprüfung im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses und eine gegebenenfalls notwendige Neuverhandlung über die Pauschale.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Kostenerstattung für die Ausbildungsförderung einer Neuregelung bedarf. Für die jetzige Laufzeit der Leistungsvereinbarung beabsichtige es, eine neue Kalkulation der Fallpauschale vorzunehmen. Überschüsse, die sich aus der pauschalierten Festbetragsregelung ergeben, sollen weiterhin als zweckgebundene Rücklagen zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass Einnahmen der Studentenwerke kein Betriebsergebnis darstellen und daraus keine Rücklagen gebildet werden können⁹⁷. Diese Mittel sind als Verbindlichkeiten zu bilanzieren.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft und die Studentenwerke haben in ihren Stellungnahmen auf die nunmehr getroffenen Regelungen zur „Mittelverwendung sowie Bildung und Verwendung von Rücklagen“ verwiesen. Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat in der Anlage 2 seiner Stellungnahme vom 11. August 2011 Regelungen zur Bildung und Verwendung von Rücklagen getroffen und beabsichtigt diese als eine ergänzende Anlage der jetzt geltenden Leistungsvereinbarung beizufügen. Als Begründung zur Rücklagenbildung hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft auf die aus seiner Sicht notwendigen Maßnahmen im Zusammenhang mit den Werterhaltungen an Wohnheimen und Mensen hingewiesen. Die nur über den Mietzins erwirtschafteten Abschreibungen würden darüber hinaus Rücklagen zugeführt, aus der die zu einem bestimmten Zeitpunkt notwendigen Inventarerneuerungen und Investitionen finanziert werden sollen. Gerade weil in den kommenden Jahren nicht von ausreichenden Landesmitteln für eine Bauunterhaltung auszugehen ist, sei diese Vorsorge notwendig.

Der Landesrechnungshof kann diese Argumentation nur zum Teil nachvollziehen. Weder die Studentenwerke noch das Ministerium haben in den Gesprächen bzw.

⁹⁷ § 272 Abs. 3 HGB

Stellungnahmen den tatsächlichen Umfang der zukünftigen Bauunterhaltung nachvollziehbar dargelegt. Außerdem waren bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof die Rücklagen im investiven Bereich nur teilweise mit Maßnahmen untersetzt. Um dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu geben, die Notwendigkeit und den Umfang der Rücklagen zu bewerten, sind die geplanten Maßnahmen zukünftig in der Leistungsvereinbarung darzustellen, sofern eine Gewinnerzielung und Rücklagenbildung zugelassen werden soll.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes entsprechen die nunmehr getroffenen Regelungen für die im Fall der Studentenwerke in Betracht kommenden Rücklagen (Wiederbeschaffungs-, Betriebsmittelrücklagen und freie Rücklage) der Abgabenordnung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes reicht der Nachweis für die Bildung und Verwendung der Rücklagen in Form einer Nebenrechnung aber nicht aus. Vielmehr sollte der Verwaltungsrat als Aufsichts- und Kontrollgremium über die Bildung, Ansparung und Verwendung der einzelnen Rücklagen beschließen und diese auch überwachen. Von daher erachtet es der Landesrechnungshof für zweckdienlich, die Studentenwerke im Rahmen der Leistungsvereinbarung dazu zu verpflichten, die Übersichten zur Rücklagenbildung und gegebenenfalls auch die Beschlüsse als wesentlichen Bestandteil der Wirtschaftsplanung und des Jahresabschlusses aufzunehmen.

Die ordnungsgemäße Durchführung der Bildung und Verwendung der Rücklagen sollte außerdem Bestandteil der Erfolgskontrolle durch das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft sein und ebenfalls vertraglich vereinbart werden.

5 Wirtschaftsführung der Verpflegungsbetriebe

Gemäß § 9 Abs. 4 StuWG hat das Studentenwerk seine Wirtschaftsführung nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Gemäß der 2006 bis 2010 geltenden Leistungsvereinbarung Abschnitt B (1) steht die *„stetige Optimierung der Wirtschaftsabläufe und Wirtschaftsprozesse aller Dienstleistungsbereiche durch Effektivitäts- und Effizienzsteigerung“* im Mittelpunkt des Handelns der Studentenwerke.

Nach den Wirtschaftsplänen 2006 bis 2010 setzen die Studentenwerke Halle und Magdeburg den größten Teil des Globalzuschusses im Bereich der Verpflegungsbetriebe ein. Nach den eigenen Wirtschaftsplänen benötigt das Studentenwerk Halle seit Jahren rund 50 v. H. des Globalzuschusses zum Ausgleich von Unterdeckungen im Bereich der Verpflegungsbetriebe. Beim Studentenwerk Magdeburg liegt der Anteil nach den „eigenen Berechnungen“ sogar bei 80 v. H. des Globalzuschusses.

Beide Studentenwerke erbringen neben ihrem satzungsgemäßen Auftrag der Versorgung der Studierenden im Bereich der Verpflegungsbetriebe auch zusätzliche Leistungen wie den Verkauf von Speisen und Getränken an Dritte und Catering-Aufträge.

Die Feststellungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass beide Studentenwerke die im Verpflegungsbereich anfallenden Kosten nicht verursachungsgerecht den einzelnen Produktgruppen zuordnen.

Die Studentenwerke führen keine Kostenträgerrechnung durch und belasten im Ergebnis die Produktgruppe „warme“ Mittagsversorgung überproportional stark mit Kosten, was zu hohe Abgabepreise für die „warme“ Mittagsversorgung zur Folge hat.

Darüber hinaus werden aus freien Mitteln und damit letztlich aus dem Globalzuschuss die Abgabepreise an Gäste und Bedienstete subventioniert. Allein im Vertragszeitraum 2006 bis 2010 wurden insgesamt rund 486.000 € beim Studentenwerk Halle und rund 242.000 € beim Studentenwerk Magdeburg für die zweckfremde Stützung der Abgabepreise an Gäste und Bedienstete aus dem Globalzuschuss aufgewendet.

Wegen der fehlenden Kostenträgerrechnungen für die Pausenversorgung ist eine Kostendeckung in der Pausenversorgung nicht feststellbar.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in seiner Prüfung im Jahre 2005 ähnliche Feststellungen getroffen und Empfehlungen für die wirtschaftliche Betriebsführung, für die ab 2006 beginnende Leistungsvereinbarungsperiode und den damit verbundenen jährlichen Globalzuschuss gegeben. Die Studentenwerke und das Kultusministerium haben nach Auffassung des Landesrechnungshofes in Bezug auf kostendeckende Abgabepreise bei Bediensteten- und Gästeessen und verursachungsgerechte Kostenzuordnung keine ausreichenden Konsequenzen gezogen.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht die soziale Bedeutung des Versorgungsauftrags der Studentenwerke. Dessen Erfüllung kann aber nicht zwangsläufig die unwirtschaftliche Führung der Verpflegungsbetriebe nach sich ziehen. Vielmehr fordert das StuWG die wirtschaftliche Ausrichtung der Studentenwerke, wobei sowohl monetäre als auch nichtmonetäre Faktoren berücksichtigt werden müssen. Weder StuWG noch Leistungsvereinbarung schreiben mit dem Versorgungsauftrag die Errichtung und Betreuung von Vollküchen (Mensen) vor.

Der Landesrechnungshof forderte die künftige Sicherstellung kostendeckender Abgabepreise für die Gruppe der Gäste und der Bediensteten. Der Lan-

desrechnungshof erwartet ferner eine den standortspezifischen Bedingungen angemessenen Betreuung der Verpflegungsbetriebe, die in ihrer Gesamtheit wirtschaftlich ausgerichtet sein und auf sachgerechten Kostenkalkulationen basieren muss.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft um Überprüfung der Rückzahlung der Mittel aus dem Globalzuschuss gebeten, die zweckfremd für die Subventionierung der Essen für Gäste und Bedienstete eingesetzt worden sind.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat sich in seiner Stellungnahme zur Subventionierung der Abgabepreise für Gäste und Bedienstete nicht geäußert. Es verweist aber darauf, dass die Studentenwerke seit Jahren über wirtschaftliche Strukturen bei der Bewirtschaftung der Verpflegungseinrichtungen verfügen. Eine Optimierung der Verpflegungsbetriebe sei aus Sicht des Ministeriums nicht durch Anwendung unterschiedlicher Kalkulationsformen zu realisieren. Weil außerdem zum Grad der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Verpflegungseinrichtungen der Landesrechnungshof keine Aussage getroffen habe, werde das Ministerium mit den Studentenwerken unter Einbeziehung entsprechender Fachkräfte eigene Untersuchungen vornehmen.

Nach Auffassung des Studentenwerks Halle in seinen Stellungnahmen vom 13. Juli 2011 und 19. August 2011 bestehe kein Rückzahlungsanspruch, weil beispielsweise die

- vom Studentenwerk angewandte Kalkulationsmethode durch Wirtschaftsprüfer anerkannt sei,*
- Erhöhung von Preisen zu Rückgängen in der Nachfrage und zur Verschlechterung der Kostendeckung führen würde.*

Das Studentenwerk Magdeburg weist in seiner Stellungnahme vom 15. Juli 2011 ebenfalls auf betriebswirtschaftliche Untersuchungen hin, wonach bei einer sinkenden Nachfrage von Bediensteten der Zuschussbedarf auch steigen könnte.

Der Landesrechnungshof hält seine Auffassung hinsichtlich der von ihm aufgezeigten Grundprinzipien einer Kostenkalkulation aufrecht. Danach sind die Kosten zumindest nach Produktgruppen zuzuordnen. Ferner hat eine Kostenzuordnung differenziert nach Kunden vor der Preisbildung zu unterbleiben. Die Preise für Gäste und Bedienstete müssen mindestens kostendeckend sein.

6 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Errichtung von Mensaneubauten

Die Studentenwerke sind nach LHO, Zukunftsinvestitionsgesetz und Studentenwerksgesetz verpflichtet, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen. Ausgehend davon hatten sie vor Beginn der Neubaumaßnahmen der Mensen an den Hochschulstandorten Halle (Saale) und Stendal einen Geschäfts- und Investitionsplan zu erstellen. Er muss die betriebswirtschaftlichen und finanziellen Aspekte und Auswirkungen eines Vorhabens beleuchten.

Die Studentenwerke haben einen solchen Geschäfts- und Investitionsplan im Vorfeld der geplanten Maßnahmen für den Neubau und den Betrieb der Mensen nicht erstellt. Notwendige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für die Objekte sind nicht dokumentiert. Stattdessen haben die Studentenwerke dem Landesrechnungshof Objektbeschreibungen, Kostenschätzungen der laufenden Kosten sowie eine Ermittlung der Herstellungskosten übergeben, die den Anforderungen eines ganzheitlichen Geschäftsplans nicht entsprechen.

Planungsgrundlagen

Nach den in den Studentenwerken vorliegenden Unterlagen bildeten für die Größe des Baus beider Mensen folgende Kriterien die Ausgangsbasis:

- die Anzahl der Studierenden am jeweiligen Standort,
- der Anteil der an der Versorgung teilnehmenden Studierenden (Versorgungsgrad) und
- die sich aus dem Versorgungsgrad und dem Platzwechsel ergebende notwendige Platzanzahl pro Mensa.

Bei der Prognose der potenziellen täglichen studentischen Essenteilnehmer haben die Studentenwerke einen Versorgungsgrad von rund 30 v. H. (für den Standort Heide-Süd) und rund 40 v. H. (für den Standort Stendal) angenommen. Grundlage für diesen Versorgungsgrad bildeten nach Angaben der Studentenwerke und des damals zuständigen Kultusministeriums bundesweite Studien (z. B. eine HIS-Studie aus dem Jahre 1994⁹⁸). Die Studentenwerke haben keine eigenen Erhebungen zum tatsächlichen Versorgungsgrad ihrer Verpflegungseinrichtungen angestellt; auch nicht im Rahmen der Planung ihrer Bauvorhaben. Der Landesrechnungshof ermittelte bei seiner Prüfung, dass im Jahr 2009 in beiden Studentenwerken die Versorgungsquote bei durchschnittlich 15 v. H. lag.

⁹⁸ „Materialien zur Mensaplanung - eine Dokumentation ... von Mensa-Neubauten ab 1985“

Zudem hat das Studentenwerk Magdeburg für die Planung der Größe der Mensa am Standort Stendal 900 Studierende zugrunde gelegt. Tatsächlich weist die amtliche Statistik für das Wintersemester 2008/2009 am Hochschulstandort Stendal 1.722 Studierende aus.

Im Abschlussgespräch am 9. September 2011 hat das Studentenwerk Magdeburg erklärt, dass die Zahl von 900 Studierenden als Planungsgrundlage auf der „Hochschulstrukturplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2004“ basierte. Dies hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft im Abschlussgespräch am 14. September 2011 bestätigt.

In der Stellungnahme vom 16. September 2011 hat das Studentenwerk Magdeburg mitgeteilt, dass die Feststellungen des Landesrechnungshofes richtig seien, dass ein ausgearbeiteter Geschäfts- und Investitionsplan zum Zeitpunkt der Beantragung der Fördermittel nicht vorlag. Es habe aber ein dringender Bedarf an Versorgungsleistungen aufgrund der gestiegenen Studierendenzahlen am Standort Stendal bestanden.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Investition Mensa Stendal auf einer Grundlage basierte, die formell zwar noch in Kraft, aber längst überholt ist. Dies zeigen allein schon die davon erheblich abweichenden tatsächlichen Studentenzahlen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen stets aktuelle Zahlen zugrunde zu legen.

Das Studentenwerk Halle wies im Abschlussgespräch am 6. September 2011 auf erste Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in seinen Ausarbeitungen „Organisationsanforderungen Mensa Heide-Süd“ hin. Diese beinhalten einige Ausführungen zu Wegezzeiten, Personal, Energie und Betriebskosten.

In seiner Stellungnahme vom 15. September 2011 verwies der Geschäftsführer des Studentenwerks Halle noch einmal auf diese Organisationsanforderungen, die seiner Auffassung nach die wesentlichen Informationen eines Geschäfts- und Investitionsplanes enthalten würden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Organisationsanforderungen vom 17. Juni 2010 erst nach der Entscheidung zum Bau entwickelt wurden. Sie sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes kein Ersatz für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die vor einer Entscheidung zu treffen sind.

Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass die Planungsgrundlagen für die Größe der Mensen nicht nachvollziehbar und zudem nicht aktuell waren.

Die Studentenwerke hätten nach Auffassung des Landesrechnungshofes vor der Entscheidung zum Neubau der Mensen unter plausiblen und nachvollziehbaren Planungsgrundlagen den voraussichtlichen Bedarf studentischer Essensteilnehmer ermitteln müssen und ein wirtschaftliches Gesamtversorgungskonzept erstellen müssen. Dieses haben die Studentenwerke nachweislich nicht getan.

Parkplatz

Die Baumaßnahme des Studentenwerks Halle beinhaltete zudem den Rückbau eines 2001 am Campus-Standort durch die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg errichteten Parkplatzes. Nach Auskunft der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg seien die Errichtungskosten in Höhe von rund 275.000 € aus den Großen Baumaßnahmen am Standort Heide-Süd im Rahmen des HBFG finanziert worden.

Das Kultusministerium hat für beide Maßnahmen als Zuwendungsgeber fungiert. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat es sich für die Baumaßnahme am Standort Heide-Süd wichtige bautechnische Unterlagen, wie Kostenberechnungen, Entwurfsplanungen mit entsprechenden Entwurfszeichnungen, Ingenieurverträge usw., nicht vorlegen lassen. Dies führte dazu, dass zu einer baufachlichen Beurteilung notwendige Unterlagen fehlten. Damit hat das Kultusministerium auch nicht feststellen können, an welchem konkreten Standort des Campus die Mensa errichtet werden sollte.

Gemäß VV Nr. 3 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde bei der Antragsprüfung die Notwendigkeit und Angemessenheit der geförderten Maßnahme zu beurteilen. Im konkreten Fall wäre dabei u. a. die Prüfung der Standortfrage unter Einbeziehung folgender Aspekte notwendig gewesen:

- Betrachtungen von Alternativstandorten auf dem Campusgelände,
- weiterbestehender Bedarf für die 84 abzureißenden Parkplätze und
- Rechtfertigung des Abrisses des geförderten und noch nicht abgeschriebenen Parkplatzes durch erhöhten Nutzen der Mensa am gewählten Standort.

Das Ministerium hat den Antrag durch das Außerachtlassen dieser wichtigen Sachverhalte nur oberflächlich geprüft.

Auf diese Weise vorgenommene Bewilligungen von Zuwendungen widersprechen einer sparsamen und wirtschaftlichen Bewirtschaftung öffentlicher Mittel. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes entstand dem Land ein Schaden in Höhe von rund 175.000 €, der sich aus dem Restwert des vorhandenen Parkplatzes und den Abrisskosten zusammensetzt.

Im Rahmen des Abschlussgespräches am 6. September 2011 nahm der Kanzler der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Stellung zur vorgenannten Problematik. Danach plane die Universität keine Neuerrichtung des Parkplatzes auf dem Campus Heide-Süd.

Das Ministerium hat nach seiner Darstellung im Abschlussgespräch am 14. September 2011 keine Kenntnis vom konkreten Standort der Mensa und den damit verbundenen Auswirkungen gehabt. Da die Universität ihre Liegenschaften selbst verwaltet und dies nach § 56 Hochschulgesetz zu den auf die Hochschulen übertragenen Aufgaben gehört, sei dies Angelegenheit zwischen der Universität und dem Studentenwerk gewesen, so die schriftliche Stellungnahme des Ministeriums vom 16. September 2011.

Der Landesrechnungshof kann diese Auffassung nicht teilen. Die betroffenen Liegenschaften sind Landesliegenschaften. Insofern sieht der Landesrechnungshof das Ministerium in der Pflicht, sich die Gründe für ein solches Vorgehen darlegen zu lassen, um gegebenenfalls eingreifen zu können.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nach § 57 Abs. 6 Hochschulgesetz im Bereich der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben die Hochschulen der Fachaufsicht des für sie zuständigen Ministeriums unterstehen. Bei der Fachaufsicht handelt es sich um umfassende Informations- und Einwirkungsrechte und -pflichten einer übergeordneten gegenüber einer nachgeordneten Einrichtung der öffentlichen Verwaltung, die sich auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Entscheidungen der nachgeordneten Behörde beziehen. Dies beinhaltet auch die Beurteilung der Aufgabenerfüllung nach den Maßstäben der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, wobei die Grundlagen einer Beurteilung inhaltlich und formal nachvollziehbar dokumentiert sein müssen. Das war nach Auffassung des Landesrechnungshofes hier nicht der Fall.

Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass das Kultusministerium aus den Mitteln des Konjunkturpaketes II Investitionskosten von insgesamt 7,3 Mio. € für die Mensa-Neubauten in Halle (Saale) und Stendal mit insgesamt

6,583 Mio. € bezuschusst hat, ohne dass die hierfür erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für eine Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Bauprojekte entsprechend der §§ 7, 23 und 44 LHO in Form von Geschäfts- und Investitionsplänen vorgelegen haben. Selbst die vorhandenen Planungsgrundlagen basierten nicht auf aktuellen Daten.

Vor dem Hintergrund der bereits seit 17. Januar 2008 durch Beschluss des Unterausschusses Rechnungsprüfung des Landtages bestehenden Forderung für eine bedarfsgerechte Bewirtschaftung der Verpflegungsbetriebe reicht nach Auffassung des Landesrechnungshofes die bloße Feststellung, dass die jetzigen Versorgungslösungen an den Hochschulstandorten Heide-Süd in Halle und Stendal ungenügend seien, nicht aus, um ein Investitionsvorhaben in Höhe von 4,9 Mio. € für Halle und in Höhe von 2,4 Mio. € für Stendal zu begründen.

Durch das Fehlen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch die Studentenwerke ist nicht gewährleistet, dass die Mittel aus dem Konjunkturpaket II für die Mensaneubauten wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden.

Der Landesrechnungshof hat sowohl die Studentenwerke als auch das nunmehr zuständige Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft um Stellungnahme gebeten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat in seiner Stellungnahme vom 16. September 2011 dazu Folgendes erklärt:

- *Wirtschaftlichkeitsberechnungen seien keine Bewilligungsvoraussetzungen einer Projektförderung nach § 44 LHO. Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO (Nr. 2.1 zu § 23) wären dem Antrag bei Projektförderung lediglich ein Finanzierungsplan und eine Erklärung, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden ist, beizufügen. Dieser Aufforderung sind die Studentenwerke nachgekommen.*
- *Das Landesinteresse nach § 23 LHO am Bau beider Mensen sei bereits in den Vorjahren festgestellt worden.*

Da die Baumaßnahme der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg „Errichtung Mensa und Sporthalle Heide-Süd“ mit den Gesamtkosten von 7,1 Mio. € als Bestandteil des Hochschulbauperspektivprogramms 2008 durch die Landesregierung bestätigt worden war, hätte aus Sicht des Ministeriums keine Veranlassung bestanden, eine erneute Prüfung des Projekts vorzunehmen.

Die Mensa am Standort Stendal hätte sich seit dem Jahr 2008 in der Diskussion befunden. Diese Investition beruhte maßgeblich auf der politischen Entscheidung, den Hochschulstandort auszubauen und zu erhalten.

- *Die Investitionsentscheidungen hätten unter erheblichem Zeitdruck getroffen werden müssen. Deshalb sei nicht jeder Entscheidungsschritt optimal dokumentiert worden.*

Der Landesrechnungshof kann diesen Auffassungen aus folgenden Gründen nicht folgen:

- Anträge auf Zuwendungen gemäß VV Nr. 3.2 zu § 44 LHO müssen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten.

Im Verfahren der Antragsprüfung durch den Zuwendungsgeber ist nach VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO darauf insbesondere einzugehen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes hätte das Kultusministerium als Zuwendungsgeber zu dieser Beurteilung nur durch geeignete Unterlagen wie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu den geplanten Baumaßnahmen kommen können. Ein Finanzierungsplan ist nach seiner Auffassung dazu allein nicht geeignet.

- Die Aufnahme eines Projekts der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in das Perspektivprogramm Hochschulbau ersetzt nicht eine sachgerechte Prüfung im Zuwendungsverfahren gemäß VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO, zumal nunmehr das Studentenwerk als Antragsteller auftritt und das Bauvorhaben ohne Sporthalle geplant und umgesetzt werden sollte.
- Nach Ansicht des Landesrechnungshofes erübrigt die politische Bedeutung eines Projekts nicht eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Analyse der Ausgangsdaten.

Derartige Überlegungen können gegebenenfalls als nichtmonetärer Aspekt in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung herangezogen werden.

- Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass als zentrales Prinzip einer Verwaltung die Aktenmäßigkeit aller Vorgänge gilt.

Die vollziehende Gewalt ist an Recht und Gesetz gebunden. Das erfordert, dass jede für einen Geschäftsvorfall wesentliche Kommunikation schriftlich fixiert wird und daher jeder – unabhängig vom zuständigen Bearbeiter – die Historie des Geschäftsvorfalles rekonstruieren kann. Das gilt auch, wenn Entscheidungen unter Zeitdruck gefällt werden müssen.

7 Fazit und Vorschlag des Landesrechnungshofes zur künftigen Finanzierung der Studentenwerke

Der Landesrechnungshof ist im Rahmen seiner Prüfungen zu dem Ergebnis gekommen, dass die in der Leistungsvereinbarungsperiode 2006 bis 2010 gewährten Globalzuschüsse in ihrer Höhe, Angemessenheit und Notwendigkeit nicht begründet gewesen sind. Die Studentenwerke haben vielmehr ihre Planungen so ausgerichtet, dass sie einen Zuschussbedarf in der Größenordnung ausweisen, wie sie ihn seit Jahren als Zuwendung durch das Kultusministerium erhalten haben.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass beide Studentenwerke im Prüfungszeitraum über eine komfortable Finanzausstattung verfügten. Die zu hohe Bemessung der Globalzuschüsse beruhte nach Auffassung des Landesrechnungshofes insbesondere auf

- den unzureichenden Planungsgrundlagen (vgl. Pkt. 2) und
- der bislang fehlenden Umsetzung des Landtagsbeschlusses (LT-Drs. 5/32/994 B), wonach der Globalzuschuss ab 2007 nach der tatsächlichen Notwendigkeit zu gewähren ist.

Dies führte u. a. zu den hohen Rücklagen (vgl. Pkt. 4) sowie zu einer hohen Liquidität.

Begünstigend wirkt auch, dass das StuWG und die Leistungsvereinbarungen vom 30. November 2006 keine anwendbaren Regelungen zur Gewinnerzielung und -verwendung und zur Begrenzung der Rücklagen der Studentenwerke enthalten (vgl. Pkt. 3 und 4).

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Land die Studentenwerke künftig nur im erforderlichen Maße finanziert. Dies setzt eine bedarfsgerechte Bemessung der Globalzuschüsse im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz StuWG und des Landtagsbeschlusses vom 14. Dezember 2007 voraus.

Für den Landesrechnungshof ergibt sich daher, dass die ab 2011 vorgesehenen Globalzuschüsse für beide Studentenwerke von insgesamt jährlich 4,3 Mio. € (Studentenwerk Halle 2,5 Mio. €, Studentenwerk Magdeburg 1,8 Mio. €) für den laufenden Aufwand zu hoch bemessen sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die zukünftige Bezuschussung der Studentenwerke hinsichtlich seines laufenden Aufwands neu zu bemessen. Der vorangegangene Zeitraum hat gezeigt, dass die Höhe der Gemeinkosten der

Geschäftsstelle eine ausreichende Basis für die Bemessung des Globalzuschusses darstellte und sich daran der künftige Globalzuschuss orientieren könnte. Die Leistungsvereinbarung sollte klare Regelungen und Rahmenbedingungen unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit enthalten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft und die Studentenwerke können dem Vorschlag des Landesrechnungshofes zur künftigen Finanzierung nicht folgen. Beispielsweise vertritt das Studentenwerk Halle die Meinung, dass durch die Bindung des Globalzuschusses an die Verwaltungskosten jegliche Anreize zur Kostensenkung fehlen würden, da es keine objektiven Maßstäbe zur Kostenbestimmung gebe.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft verweist in diesem Zusammenhang auf die beabsichtigte Bezuschussung der Studentenwerke ab 2014. Danach könnte zukünftig grundsätzlich eine politische Festsetzung des Globalzuschusses anhand der Zahl der Studierenden bestimmt werden.

Der Landesrechnungshof hält sein Fazit und seinen Vorschlag aufrecht.

Nach § 9 Abs. 4 Satz 1 StuWG soll die Leistungsvereinbarung „... die Höhe der Globalzuschüsse sowie Kriterien für deren Bemessung“ festlegen. Der Landesrechnungshof sieht diese Voraussetzung als erfüllt an, wenn der Globalzuschuss zu Beginn einer Leistungsvereinbarungsperiode nach sachlichen und nachvollziehbaren Kriterien bemessen ist. Zugleich ist durch Verfahrensregeln sicherzustellen, dass er sich dauerhaft in einer Höhe bewegt, die das zuständige Fachministerium für sachgerecht und wirtschaftlich hält.

Dies lässt sich mit folgenden Eckpunkten zusammenfassen:

- Globalzuschuss pro Jahr in Höhe der Kosten der Geschäftsstelle oder ein anderer wirtschaftlich nachvollziehbar begründeter Wert,
- ordnungsgemäße dreigliedrige Wirtschaftspläne mit mindestens zweijähriger Vor- und Rückschau,
- ordnungsgemäße Jahresabschlüsse einschließlich einer Spartenrechnung,
- Gewinnbegrenzungs- und/oder Gewinnverwendungsregeln und darauf abgestimmte Rücklagenbildung und -begrenzung,
- sachgerechte Kostenkalkulation, insbesondere einschließlich einer mindestens nach Produktgruppen gegliederten Kostenträgerrechnung,
- keine Subventionierung der Abgabepreise an Gäste und Bedienstete,

- Festlegung weiterer strategischer Grundausrichtungen, z. B. Möglichkeit oder Wegfall von Förderungen nach § 44 LHO neben den Rücklagen, Einbeziehung der Hochschulplanung.

Im Übrigen ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass auch Baumaßnahmen künftig ordnungsgemäß zu planen und durchzuführen sind.

Das Verfahren mit den geprüften Stellen ist noch nicht abgeschlossen

Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	72	– Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsvorhaben
Haushaltsvolumen 2003 - 2010		– 8.167.966 €

12 Unzulässige Förderung von zwei Instituten aus EU-Mitteln

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat entgegen seiner eigenen Richtlinie zur Technologieförderung zwei Instituten bis 2009 eine „Grundförderung“ unter Einsatz von Landes- und EFRE-Mitteln gewährt. In der Folge musste der EFRE-Anteil aus den Zahlungsanträgen gegenüber der EU ausgebucht werden. Wegen der dadurch entgangenen EU-Mittel ist dem Land ein Schaden in Höhe von bis zu 4.414.332 € entstanden.

Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) hat dabei die mit der Übertragung des Förderverfahrens verbundenen hoheitlichen Aufgaben und Pflichten bei den beiden Instituten nur unzureichend erfüllt.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat im April 2010 den Landesrechnungshof um eine Prüfung zweier Institute der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen gebeten, die die eigene Sachverhaltsaufklärung des Ministeriums zur Förderung dieser Institute unterstützen sollte.

Der Landesrechnungshof ist dieser Bitte nachgekommen und hat eine Prüfung mit folgenden Schwerpunkten durchgeführt:

- Umsetzung der Ergebnisse einer ähnlich gelagerten Prüfung des Landesrechnungshofes aus dem Jahr 2000,
- Gestaltung der zuwendungsrechtlichen Regelungen zu Inhalt und Umfang der Förderung der Institute und
- Prüfung der Institute hinsichtlich ihrer vertraglichen Verbindungen zu angeschlossenen Gesellschaften, ihrer Finanzstruktur und finanziellen Situation.

Im Jahr 2003 hatte das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit die Förderung der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen von der bis dahin gewährten „Grundförderung“ auf eine Projektförderung umgestellt und eine entsprechende Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen an technologieorientierte, mittelständische Unternehmen im Land Sachsen-Anhalt erlassen, die ausschließlich eine Einzelprojektförderung vorsieht. Damit wurden die Empfehlungen aus dem Prüfbericht des Landesrechnungshofes aus dem Jahr 2000 zur Umstellung der Förderinstrumentarien vom Ministerium zunächst umgesetzt.

Auf der Grundlage der genannten Richtlinie sollten alle acht im Land bestehenden wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen gleichberechtigt behandelt und gefördert werden.

Der Verband innovativer Unternehmer und eine Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt hatten Bedenken geäußert und argumentiert, dass diese Institute auf Dauer die Eigenanteile der Projektförderung nicht würden aufbringen können und dadurch in ihrem weiteren Fortbestehen gefährdet seien.

Nach umfassenden Prüfungen und Abwägungen im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hatte sich der zuständige Minister im Februar 2003 eindeutig für die Umsetzung der Richtlinie auf der Basis konkreter Projekte und gegen eine weitere „Grundförderung“ ausgesprochen und entschieden, dass auch für die beiden betrachteten Institute nur diese Förderung zulässig sei.

Trotz dieser Entscheidung des Ministers hat die IB beiden Instituten ab 2003 bis 2009 weiter eine „Grundförderung“ bewilligt, die dem Sinn nach einer institutionellen Förderung gleichzusetzen ist. Dabei wurde kein konkretes FuE-Projekt benannt, wie es die Richtlinie verlangt, sondern es wurde die gesamte Tätigkeit eines Jahres der Institute, die zu 100 v. H. Forschung und Entwicklung umfasst, als ein Projekt „... Forschungsschwerpunkte ...“ angesehen.

Bedienstete des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit haben 2003 bei den Festlegungen zur beschriebenen Verfahrensweise der Förderung mitgewirkt und durch die Bestätigung der Bewilligungsvorlagen der IB zugelassen, dass die IB diese Förderpraxis bis 2009 fortgesetzt hat.

Vor der Bewilligung der „Grundförderung“ für das Jahr 2009 hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Bedenken gegen diese Förderpraxis erhoben und zunächst

die Bestätigung einer entsprechenden Bewilligungsvorlage der IB verweigert. Die IB hat daraufhin mitgeteilt, dass sie die Bedenken zwar teile, hat aber das Ministerium trotzdem zur Weiterführung der „Grundförderung“ aufgefordert. Mit der Bestätigung der Bewilligungsvorlage 2009 ist das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit dem Anliegen der IB nachgekommen und die „Grundförderung“ wurde auch für 2009 von der IB bewilligt.

Bei der Prüfung der beiden Institute hinsichtlich ihrer finanziellen Situation hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die gewährte Landesförderung für das eine Institut nicht notwendig und für das andere Institut in der gewährten Höhe nicht erforderlich war. Beide Institute konnten regelmäßig Rücklagen in erheblicher Höhe bilden. Zum Ende des Geschäftsjahres 2009 wies die Bilanz des einen Instituts Rücklagen (Betriebsmittelrücklagen und Investitionsrücklagen) von rund 1.700.000 € und die des anderen Instituts von rund 1.100.000 € aus.

Der Bewilligungsstelle lagen regelmäßig die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der beiden Institute vor, aus denen die wirtschaftliche Situation der Institute hervorging und die zur Beurteilung der Angemessenheit der Höhe der Förderung geeignet waren. Obwohl die Unternehmensunterlagen die Rücklagenbildung auswiesen, kam die IB in den Bewilligungsvorlagen für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit stets zu der Beurteilung, die Liquiditätslage der Institute sei (nur) „befriedigend“. Es ist nicht erkennbar, dass die IB eine Reduzierung der bewilligten Fördermittel beabsichtigt bzw. vorgenommen hätte.

Im Zeitraum von 2003 bis 2009 hat die IB den beiden Instituten Fördermittel in Höhe von 8.167.966 € bewilligt und aus Landes- und EU-Mitteln finanziert. Der EFRE-Anteil betrug dabei 5.824.209 €.

Aufgrund der Feststellungen der EU-Prüfstelle EFRE (Prüfbericht vom 26. Januar 2010), dass die bewilligte „Grundförderung“ nicht in Übereinstimmung mit der geltenden Richtlinie erfolgte, hat das Ministerium eine Ausbuchung des EFRE-Anteils der geförderten Vorhaben der beiden Institute aus den Zahlungsanträgen für das Operationelle Programm Sachsen-Anhalt gegenüber der EU veranlasst.

Die Ausbuchungen stellen sich wie folgt dar:

	EFRE III	EFRE IV
Gesamt	4.414.332 €	1.409.877 €

Quelle: Aufstellung IB

Die ausgebuchten EU-Mittel der Förderperiode EFRE IV (2007 bis 2009) in Höhe von 1.409.877 € können für andere Fördermaßnahmen eingesetzt werden. Dies gilt jedoch nicht für die ausgebuchten EU-Mittel der Förderperiode EFRE III (2003 bis 2006) in Höhe von 4.414.332 €, da diese Förderperiode zum Zeitpunkt der Feststellungen bereits abgeschlossen war. Die Schlussrechnung des Landes gegenüber der EU wird um diesen Betrag geschmälert.

Dem Land ist aufgrund der entgangenen EU-Mittel ein Schaden in Höhe von bis zu 4.414.332 € entstanden, die für Förderungen nicht mehr zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung folgende Bewertung vorgenommen:

Die Gewährung einer „Grundförderung“, die einer Fehlbedarfsfinanzierung entspricht, erfolgte entgegen den Vorgaben der geltenden Richtlinie, die nur eine Einzelprojektförderung zuließ. Des Weiteren lag ein Verstoß gegen die Haushaltsgesetze in Verbindung mit dem entsprechenden Titel in den Haushaltsplänen 2003 bis 2009 vor, die Projektförderungen und keine jährlichen Grundförderungen vorsahen. Die praktizierte „Grundförderung“ war nach den Vorgaben der EU-Kommission genehmigungspflichtig. Eine solche Genehmigung hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit nicht eingeholt.

Der Schaden für das Land aus den entgangenen EU-Mitteln ist eine Folge dessen, dass das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit ab 2003 in umfänglicher Kenntnis der haushalts- und beihilferechtlichen Probleme eine Förderpraxis entgegen den jeweiligen Haushaltsplänen und der entsprechenden Richtlinie zugelassen und die IB diese bis 2009 fortgesetzt hat. Die Institute haben unzulässigerweise weiter eine „Grundförderung“ entsprechend einer institutionellen Förderung erhalten.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders bedenklich, dass alle an dieser Förderpraxis Beteiligten in Kenntnis dessen gehandelt haben, dass das gewählte Vorgehen nicht der geltenden Rechtslage entspricht.

Die IB hat mit der Bewilligung von Fördermitteln als „Grundförderung“ an zwei Institute der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen in den Jahren 2003 bis 2009 die geltende Richtlinie des Landes in diesen Fällen nicht umgesetzt. Die Prüfung ergab,

dass dies zwar nach Bestätigung durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, aber auch in eigener Kenntnis der fehlerhaften Auslegung der umzusetzenden Richtlinie erfolgte.

Insbesondere hat die IB Projektförderungen bewilligt, ohne auf die Benennung konkreter Projekte zu bestehen. Dadurch sollte eine jährliche Grundförderung ähnlich einer institutionellen Förderung herbeigeführt werden, obwohl diese weder im Haushaltsplan noch laut Richtlinie vorgesehen war.

Außerdem hat die IB im Rahmen der Antragsprüfung und bei der Verwendungsnachweisprüfung die ihr vorliegenden Unternehmensunterlagen (Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse) nicht ausreichend und kritisch geprüft, da sie die finanzielle Ausstattung der Institute bei der Bemessung der Höhe der Förderung nicht entsprechend berücksichtigt hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre die Förderung in der gewährten Höhe nicht erforderlich gewesen.

Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass die IB die mit der Übertragung des Förderverfahrens verbundenen Pflichten bei den beiden Instituten nicht erfüllt hat. Mit der Durchführung von Förderprogrammen übernimmt die IB hoheitliche Aufgaben. Sie muss die Gewähr dafür bieten, dass sie diese auf der Basis der geltenden Rechtsvorschriften erfüllt. Obwohl das Ministerium letztlich die Genehmigung zur Förderung der beiden Institute aufgrund von Vorlagen der IB erteilt hat, entbindet dies die IB nicht davon, die Unterlagen u. a. hinsichtlich der Einhaltung der Rechtsvorschriften, der Notwendigkeit und des Mittelbedarfs zur Förderung sorgfältig zu prüfen.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes und deren Wertung bestätigt. Allerdings hat das Ministerium in seiner Stellungnahme vom 7. Juli 2011 zu diesem Jahresberichtsbeitrag argumentiert, dass nach den eigenen Feststellungen den Beschäftigten des Hauses kein vorsätzliches Handeln nachgewiesen werden könne. Subjektiv hätten die Beschäftigten des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit zum damaligen Zeitpunkt die Auffassung vertreten, es handele sich um eine Projektförderung im Rahmen der notifizierten Richtlinie.

Der Landesrechnungshof kann die Stellungnahme des Ministeriums nicht nachvollziehen. In seiner Prüfungsmitteilung hat er die Entscheidungswege im Förderverfahren dargestellt und daraus gefolgert, dass das Ministerium innerhalb der eigenen

Verwaltung und gegenüber der IB die Verantwortlichkeiten für die fehlerhafte Förderpraxis und die Regressfrage im Hinblick auf den für das Land entstandenen Schaden prüfen muss. Ein abschließendes Ergebnis dieser Prüfungen steht noch aus.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft bei künftigen Förderungen sicherstellt, dass die IB ihre Pflichten als Bewilligungsbehörde sorgfältig wahrnimmt. Das betrifft insbesondere den richtigen und vollständigen Nachweis von Drittmitteln sowie Eigenmitteln sowohl im Finanzierungsplan als auch im Verwendungsnachweis durch den Zuwendungsempfänger und durch die IB selbst.

Das Ministerium muss gegebenenfalls durch organisatorische Maßnahmen künftig die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften sowohl im Ministerium als auch im Rahmen der Fachaufsicht gegenüber der IB sicherstellen.

Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft –
Kapitel	0980	– Landesbetriebe der Forstverwaltung, Nord- westdeutsche Forstliche Versuchsanstalt
Titel	682 37	– Zuschuss an den LPF gemäß Wirtschaftsplan
	891 37	– Zuschuss für Investitionen an den LPF
Geprüftes Haushalts- volumen 2006 - 2010		– 124.781.274 €

13 Unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung im Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice

Das Land hat die mit der Forststrukturreform im Jahr 2006 gesetzten Ziele, insbesondere hinsichtlich des Personalabbaus und der Reduzierung der Zuschüsse aus dem Landeshaushalt, noch nicht erreicht.

Es muss für den noch vorhandenen Personalüberhang rund 6 Mio. €/Jahr verausgaben und zur Beschäftigung des Personals weiterhin temporäre Aufgaben vorhalten.

Das Land hat deshalb die mit der Forststrukturreform beabsichtigte Entlastung des Landeshaushaltes bis zum Jahr 2011 nur zu 75 v. H. erreicht.

Der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice (LPF) erfüllte seine Aufgaben in einzelnen Bereichen unwirtschaftlich.

Er erzielte bei der Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes in den Jahren 2006 bis 2008, aufgrund des intensiven Personaleinsatzes und der seit dem Jahr 1998 nicht an die Kostenentwicklung angepassten Gebührensätze, einen Verlust von durchschnittlich rund 3,4 Mio. €/Jahr.

1 Vorbemerkungen

Das Land hat mit dem Beschluss der Landesregierung über die Neustrukturierung der Landesforstverwaltung Sachsen-Anhalts vom 6. September 2005 die Einheitsforstverwaltung mit Ablauf des 31. Dezember 2005 aufgelöst.

Es beabsichtigte, mit dieser Reform insbesondere

- den Personalüberhang in Höhe von 431 VbE bis zum Jahr 2011 abzubauen und die temporären Aufgaben für dieses Überhangpersonal im Jahr 2009 zu beenden,
- den Landeszuschuss für die gesamte Landesforstverwaltung von rund 40 Mio. € im Jahre 2003 auf 20 Mio. € bis zum Jahr 2011 zu senken,
- die Bewirtschaftung des Landeswaldes von den übrigen Aufgaben der Landesforstverwaltung und die Wahrnehmung fiskalischer Aufgaben von den hoheitlichen zu trennen sowie
- die Kostentransparenz zu erhöhen und insgesamt eine effektivere Aufgabewahrnehmung sicherzustellen.

Im Rahmen dieser Reform wies das Land ab dem 1. Januar 2006 die Aufgaben der ehemaligen Forstverwaltungen des Landes verschiedenen Einrichtungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt zu.

Es führte den damaligen Landesforstbetrieb unter der Bezeichnung

„Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice (LPF)“

fort und übertrug ihm insbesondere folgende Aufgaben:

- Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes,
- Rohholzmobilisierung (Dienstleistungen),
- Umweltbildung, Waldpädagogik, Jugendwaldheime etc.,
- Waldschutz, Waldgenressourcen,
- Waldbewertung,
- betriebliche Ausbildung der Waldarbeiter.

Der LPF sollte die o. a. Ziele der Reformmaßnahmen im Wesentlichen umsetzen.

Das Land benannte zum 1. Januar 2010 den „Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice“ in „Landeszentrum Wald“ um.

2 Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat die Aufgabewahrnehmung des LPF in den Jahren 2009 und 2010 für den Zeitraum 2006 bis 2009 geprüft und Folgendes festgestellt:

Personalabbau

Das Land hatte sich im Rahmen der Reform zum Ziel gesetzt, das Überhangpersonal in Höhe von 431 VbE bis zum 31. Dezember 2011 abzubauen.

Der LPF wird diese Vorgabe nicht erfüllen, da das Land die personalreduzierenden Maßnahmen (Umschulung, Qualifizierung, Abordnung, Versetzung) überbewertet hat.

Nach den zur Verfügung gestellten Unterlagen beträgt der Personalüberhang zum 31. Dezember 2011 noch 162 VbE. Für dieses Personal muss das Land rund 6 Mio. € jährlich verausgaben und weiterhin temporäre Aufgaben vorhalten.

Mit einem vollständigen Abbau des Überhangpersonals ist nach dem gegenwärtigen Stand erst im Jahr 2023 zu rechnen.

Zuschüsse des Landes

Der LPF hat zur Durchführung seiner Aufgaben folgende Zuschüsse aus dem Landeshaushalt erhalten:

Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009	2010
Zuschüsse für:	- in € -				
laufende Zwecke	22.407.131	25.774.100	29.939.211	22.417.182	21.325.000
Investitionen	635.150	637.000	573.300	687.000	386.200
Summe Zuschuss	23.042.281	26.411.100	30.512.511	23.104.182	21.711.200

Der gesamte Zuschuss aus dem Landeshaushalt für die Landesforstverwaltung, einschließlich des LPF, betrug im Jahre 2010 noch 25,4 Mio. €⁹⁹.

Das Land wird aufgrund des noch bestehenden Personalüberhangs im LPF das finanzielle Ziel der Forststrukturreform, nämlich die Zuschusshalbierung von 40 Mio. € jährlich auf 20 Mio. €/Jahr bis zum Jahr 2011, nicht realisieren können.

Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes

Das Land hat den Privat- und Körperschaftswald nach dem Waldgesetz gegen Entgelt zu betreuen. Diese Aufgabe hat es dem LPF übertragen. Der Betrieb berechnete seine Gebühren auf der Basis einer Kalkulation, die aus dem Jahr 1998 stammt.

Das Land versäumte es, diese Kalkulation in den letzten Jahren den Kostensteigerungen entsprechend anzupassen. Davon profitierte letztlich insbesondere der Kleinprivatwald. Der LPF erzielte so allein in den Jahren 2006 bis 2008 einen Verlust von durchschnittlich rund 3,4 Mio. €/Jahr.

⁹⁹ Davon Zuschüsse an den LPF 21,7 Mio. € und den Landesforstbetrieb 0,7 Mio. € sowie kalkulierte Personalkosten für forstliche Aufgaben der Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten 2,6 Mio. €, des Landesverwaltungsamtes 0,9 Mio. €, des Landesamtes für Umweltschutz 0,7 Mio. €, abzüglich der Gewinnabführung des Landesforstbetriebs 1,2 Mio. €

Dienstleistungen des LPF

Der LPF setzt das Überhangpersonal für die Wahrnehmung temporärer Aufgaben ein. Hierzu zählen auch die Dienstleistungen, z. B. gegenüber dem Landesforstbetrieb sowie dem Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft.

Der LPF erzielte mit diesen Dienstleistungen seiner Waldarbeiter in den Jahren 2006 bis 2009 Verluste in Höhe von 2,5 bis 4,5 Mio. €/Jahr. Der Verlust je vollbeschäftigten Waldarbeiter betrug zwischen 23.000 und 26.000 €/Jahr.

Die Mitarbeiter führten ihre jeweiligen Aufträge zumeist nicht kostendeckend durch. Sie benötigten z. B. für die Anpflanzung von 62.250 Stück Forstpflanzen statt der mit dem Auftraggeber vereinbarten 1.017 Arbeitsstunden insgesamt 3.353 Stunden. Dies führte zu Mehrkosten in Höhe von 61.608 €.

Kosten- und Leistungsrechnung

Der Landesbetrieb hat abweichend von der Finanzbuchhaltung (Gewinn- und Verlustrechnung) in seiner Kosten- und Leistungsrechnung in den Jahren 2006 bis 2009 Aufwendungen und Kosten von durchschnittlich 6 Mio. €/Jahr, dies sind 19 v. H. seiner Gesamtkosten, nicht erfasst. Die dadurch gegebene Unvollständigkeit in der Kosten- und Leistungsrechnung des Landesbetriebes führte nicht zu der mit der Forstreform angestrebten Verbesserung der Kostentransparenz in der Aufgabenwahrnehmung der Landesforstverwaltung.

Zudem erstattete die Landesverwaltung nicht alle vom Landesbetrieb erbrachten Dienstleistungen und Personalabordnungen¹⁰⁰. Dies trug zum Defizit des Landesbetriebes bei.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch eine Kosten-Nutzen-Analyse vor der

- Neustrukturierung der Landesforstverwaltung,
 - Einrichtung des LPF und
 - Umwandlung des LPF in das „Landeszentrum Wald“
- durchgeführt.

Diese Untersuchungen sind nach § 7 Abs. 2 und 3 LHO und nach Nr. 1.3 Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben zwingend vorgeschrieben, um letztlich die Wirtschaftlichkeit der angestrebten Reformen zu dokumentieren.

¹⁰⁰ Laut Angaben des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt im Jahr 2006 rund 1,7 Mio. € und im Jahr 2007 rund 2,4 Mio. €.

Holzgewährung an Landesbedienstete

Nach den geltenden tarifvertraglichen Regelungen kann der öffentliche Arbeitgeber Tarifholz zu ermäßigten Preisen an Waldarbeiter abgeben.

Die seit 1992 in Sachsen-Anhalt unveränderten Tarifholzpreise entsprechen nicht den zwischenzeitlich erheblich gestiegenen Brennholzpreisen und den Selbstkosten der Landesforstverwaltung.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat es versäumt, mit einer entsprechenden Anpassung des Tarifholzentgeltes der Entwicklung des Brennholzpreises zu folgen.

Der Landesrechnungshof schätzt den dadurch entstandenen Verlust in den vergangenen zehn Jahren allein bei einem ausgewählten Forstamt auf rund 300.000 €. Angesichts der gestiegenen Brennholzpreise ist es nicht akzeptabel, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt den Tarifholzpreis nicht regelmäßig angepasst und hierdurch Einnahmeverluste toleriert hat.

Der Landesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass die Forstverwaltung die o. a. Ermäßigungsregelung für die Brennholzabgabe auch über den Personenkreis der Waldarbeiter hinaus (andere aktive und ehemalige Forstbedienstete) angewendet hat. Hierfür bestand keine haushaltsrechtliche Ermächtigung.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat diese Problematik bereits erkannt und beabsichtigt, in einem Stufenverfahren bis zum Jahre 2013 die Tarifholzgewährung auf Marktpreisniveau anzuheben.

Die mit der Forstreform 2006 gesetzten Ziele sind noch nicht vollständig erreicht. Es besteht, insbesondere beim LPF – dem heutigen „Landeszentrum Wald“ –, weiterer Optimierungsbedarf.

Dazu sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes insbesondere

- ein verstärkter Personalabbau und eine Personalvermittlung (Umschulung, Qualifizierung, Versetzung) sowie
 - ein wirtschaftliches Handeln
- notwendig.**

Begleitend sollten künftig verstärkt mögliche Zentralisierungen und Kooperationen mit anderen Dienststellen und Landesbetrieben mit forstlichen Aufgaben genutzt werden, um die Wirtschaftlichkeit insgesamt zu verbessern.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt

- **den Einsatz des Überhangpersonals durch das „Landeszentrum Wald“ optimiert und die Möglichkeiten des Personalabbaus konsequent nutzt und**
- **dadurch seine Zuschüsse an das „Landeszentrum Wald“ weiter reduziert,**
- **umgehend die Gebührensätze für die Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes neu kalkuliert und den Grundsatz der Kostendeckung der Verwaltung beachtet,**
- **verbindliche Voraussetzungen und Regeln für Dienstleistungen des „Landeszentrums Wald“ innerhalb der Landesverwaltung schafft,**
- **gewährleistet, dass das „Landeszentrum Wald“ die Kosten- und Leistungsrechnung künftig vollständig und transparent führt sowie**
- **den Tarifholzpreis an die Entwicklung des Brennholzpreises anpasst und die tarifvertraglichen Regelungen einhält.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft –
Kapitel	0905	– Allgemeine Bewilligungen nach dem Gesetz der Modulation
Titelgruppe	61	– Zuschüsse der Europäischen Union zur Be- seitigung der Schäden durch den Sturm Kyrill 2007
Geprüftes Haushalts- volumen		– 3.892.837 €

14 Mängel bei der Feststellung, Gewährung und Umsetzung von Finanzhilfen zur Beseitigung der durch den Sturm Kyrill verursachten Schäden der öffentlichen Hand

Das Land Sachsen-Anhalt verausgabte im Haushaltsjahr 2008 insgesamt 4.964.557 € EU-Mittel zur Beseitigung der Schäden der öffentlichen Hand durch den Sturm Kyrill.

Es zeigte dem Bund die Sturmschäden im Land nicht vollständig an. Dadurch sind dem Land Sachsen-Anhalt gegebenenfalls EU-Mittel in Höhe von mindestens 1,4 Mio. € entgangen.

Das Landesverwaltungsamt beachtete bei der Vergabe der Zuschüsse die europäischen und nationalen Bestimmungen der Finanzhilfe nicht hinreichend. Es gewährte einerseits in Einzelfällen unzulässige Finanzhilfen und andererseits Finanzhilfen ohne ausreichende Prüfung und Nachweis der Anspruchsvoraussetzungen.

1 Vorbemerkungen

Das Sturmtief Kyrill verursachte in Deutschland am 18. und 19. Januar 2007 umfangreiche Schäden an der Infrastruktur und den Naturräumen.

Die Europäische Union (EU) hat für Interventionen bei Naturkatastrophen und zur Unterstützung davon betroffener Regionen einen Solidaritätsfonds eingerichtet.

Für die Beseitigung der durch den Sturm verursachten Schäden der öffentlichen Hand hat die EU Deutschland eine Finanzhilfe in Höhe von 166,9 Mio. € bereitgestellt.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat dem Bundesland Sachsen-Anhalt davon 4.964.557 € (rund 3 v. H.) zugewiesen.

Die EU beabsichtigte, mit der Finanzhilfe die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten zu ergänzen, einen Teil ihrer öffentlichen Ausgaben zu decken und folgende Maßnahmen zu unterstützen:

- Kurzfristiger Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen und Ausrüstungen in den Bereichen Energieversorgung, Wasser/Abwasser, Telekommunikation, Verkehr, Gesundheit und Bildung;
- Bereitstellung von Notunterkünften und Mobilisierung der für die unmittelbaren Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung bestimmten Hilfsdienste;
- Unverzögliche Sicherung der Schutzeinrichtungen und Maßnahmen zum unmittelbaren Schutz des Kulturerbes;
- Säuberung der von der Katastrophe betroffenen Gebiete einschließlich der Naturräume.

Die EU hat die Zahlungen des Fonds grundsätzlich auf Finanzmaßnahmen beschränkt, die nicht versicherbare Schäden ausgleichen.

Der Bund präziserte die förderfähigen Maßnahmen in einer Verwaltungsvereinbarung mit den Bundesländern und wies unter anderem auf Folgendes hin:

- Beim kurzfristigen Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen ist maximal der Anteil förderfähig, der zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes erforderlich gewesen wäre;
- Schäden an der Infrastruktur als unmittelbare Folge von Räumarbeiten sind grundsätzlich förderfähig, sofern sie spätestens bis 30. Mai 2008 entstanden sind.

2 Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der Finanzhilfe der EU im Jahr 2010 geprüft und Folgendes festgestellt:

Mittelverlust durch unvollständige Schadensanzeige

Das Land zeigte dem Bund lediglich Sturmschäden im Forstbereich an. Dadurch blieb der Gesamtschaden der öffentlichen Hand bei der Bemessung der Finanzhilfe für Sachsen-Anhalt und der Festlegung der Verteilkriterien durch den Bund unberücksichtigt.

Dieser legte nach Eingang der Meldungen der Bundesländer den Sturmholzanfall in Festmetern als Verteilkriterium für die Finanzhilfe fest.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt zeigte dem Bund hierzu u. a. einen Sturmholzanfall im Staatswald in Höhe von 455.000 Festmeter an, obwohl die tatsächlich vermessene Holzmenge 802.364 Festmeter betrug.

Infolge der um 347.364 Festmeter zu geringen Schadensmeldung erhielt das Land rund 1,4 Mio. € weniger Finanzhilfe als ihm bei einer vollständigen Schadensmeldung nach der Berechnungsmethode des Bundes zugestanden hätte.

Mangelhafte Prüfung der Schadensursachen und des öffentlichen Interesses

- Das Landesverwaltungsamt bewilligte dem Landesforstbetrieb eine Finanzhilfe in Höhe von 879.948 € für fünf Projekte zur Wiederherstellung von Forstwegen. Die Empfänger der Finanzhilfen dokumentierten die Schäden an den Forstwegen nicht und konnten somit den ursprünglichen Zustand und die Verschlechterung der Forstwege infolge des Sturmes Kyrill nicht nachweisen.
- Das Landesverwaltungsamt gewährte dem Landesforstbetrieb einen Zuschuss in Höhe von 177.476 € für die Instandsetzung von Wegen, obwohl der Empfänger der Finanzhilfe nicht nachgewiesen hat, dass die Schäden als unmittelbare Folge von Räumarbeiten bis zum 30. Mai 2008 entstanden sind.
- Das Landesverwaltungsamt bewilligte der Verwaltungsgemeinschaft Brocken-Hochharz eine Finanzhilfe in Höhe von 23.320 € für die Wiederherstellung eines privaten Forstweges. Für diesen Fall musste das öffentliche Interesse zwingend festgestellt werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lag dieses jedoch nicht vor.

Das Landesverwaltungsamt bewilligte den Zuschuss, obwohl es weder das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Förderung des privaten Weges dokumentiert noch den Nachweis verlangt hat, dass der Sturm Kyrill und die nachfolgenden Räumarbeiten den Schaden verursacht haben.

- Das Landesverwaltungsamt gewährte der Gemeinde Groß Rosenberg eine Finanzhilfe in Höhe von 1.386 € für die Reparaturen an einer Abgasabsauganlage und eines Generators sowie für die Erneuerung eines Überspannungsableiters der Feuerwehr.

Die Empfängerin der Finanzhilfe hat nicht nachgewiesen, dass sie keinen Anspruch auf eine Versicherungsleistung hat.

Das Landesverwaltungsamt hat somit Finanzhilfen in Höhe von 1.082.130 €, das heißt ca. 22 v. H. der o. a. Finanzhilfe für das Land Sachsen-Anhalt, ohne ausreichende Prüfung und Nachweis der Anspruchsvoraussetzungen vergeben.

Nicht zulässige Finanzhilfen

- Das Landesverwaltungsamt bewilligte der Stadt Dessau eine Finanzhilfe in Höhe von 15.500 € für die Reparatur einer Skulptur.

Die Empfängerin der Finanzhilfe konnte nicht hinreichend nachweisen, dass der Sturm Kyrill die Skulptur beschädigt hatte. Die Stadt legte dem Landesverwaltungsamt am 2. Dezember 2008 eine Rechnung über die Reparatur vor, die das Amt auch am selben Tag bezuschusste, obwohl die Skulptur zu diesem Zeitpunkt noch nicht instand gesetzt war.

- Der Landesforstbetrieb erhielt eine Finanzhilfe in Höhe von 21.237 € für die Instandsetzung eines Forstweges.

Der Empfänger der Finanzhilfe baute den nicht ganzjährig LKW-befahrbaren Weg über den ursprünglichen Zustand hinaus aus, indem er auch Stubben roden, vorher nicht vorhandene Entwässerungsgräben bauen und die Trag- und Deckschicht erneuern ließ, so dass letztlich ein ganzjährig LKW-befahrbarer Weg entstand.

Somit hat das Landesverwaltungsamt die Finanzhilfen bewilligt, obwohl in diesen Fällen die Zahlungsvoraussetzungen nicht oder gegebenenfalls nur zum Teil vorliegen.

Präventivmaßnahmen

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat der Europäischen Kommission zur Verwendung der Finanzhilfe mitgeteilt, dass neben den beschlossenen Präventionsmaßnahmen für den Bereich Forstwirtschaft ein Krisenmanagement geschaffen werden muss, das bei Eintritt einer Sturmkatastrophe zur Verfügung steht.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hält eine solche Expertise für nicht notwendig. Es verweist diesbezüglich vielmehr auf den bestehenden Katastrophenschutz der Landkreise. Insofern sei ein eigenes Landesrisikomanagement für Sturmkatastrophen nicht erforderlich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes zeigen die aufgezeigten Mängel, dass das Krisenmanagement zur Schadensabwicklung im Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt nicht optimal zum Einsatz kam.

Anzustreben wären entsprechende Hilfestellungen und prophylaktische Hinweise, mit denen die für den Katastrophenschutz im Land Sachsen-Anhalt zuständigen Stellen ihre Aufgaben optimal erfüllen können.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt aufgefordert,

- **die Entscheidungen und die Vereinbarungen mit der EU zur Finanzhilfe sowie die Verwaltungsvereinbarung mit Deutschland künftig verstärkt zu beachten und nicht zulässige Finanzhilfen an die EU abzuführen,**
- **einer ausreichenden und wirksamen Kontrolle der Mittelverwendung künftig verstärkt Rechnung zu tragen,**
- **ein geeignetes Krisenmanagement für Sturmkatastrophen, unter Einbeziehung der Kommunen, zu gewährleisten und**
- **hierin auch hinsichtlich der Schadensfeststellung, -dokumentation und Inanspruchnahme von Finanzhilfen durch entsprechende Regelungen Vorsorge zu tragen.**

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 25. Mai 2011 u. a. darauf hingewiesen, dass

„die Bereitstellung der Finanzhilfen aus dem Solidaritätsfonds erst rund ein Jahr nach dem Schadereignis (Januar 2007) erfolgte und die Prüfung der Anträge ein weiteres halbes Jahr in Anspruch nahm. Somit mussten örtliche Erhebungen der Bewilligungsbehörde rund 1,5 Jahre nach dem Schaden durchgeführt werden.“

Der Landesrechnungshof kann dieser Argumentation so nicht folgen. Mit der Schadensanzeige des Landes gegenüber dem Bund am 2. April 2007 stand fest, unter welchen Voraussetzungen (auch zeitlichen), die Mittel der EU in Anspruch genommen werden konnten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
Titelgruppe	63	– Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Regionalisierungsgesetz
Titel	633 63	– Zuweisungen an kommunale Gebietskörperschaften (Landkreise und kreisfreie Städte) für den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr
	883 63	– Zuweisungen für Investitionen an kommunale Gebietskörperschaften für den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr
Geprüftes Haushaltsvolumen 2005 - 2009		– rund 180 Mio. €

15 Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung der Finanzierungsfaktoren nach § 8 ÖPNVG LSA und Versäumnisse bei der Überprüfung durch das Landesverwaltungsamt

Bei der Abrechnung der verschiedenen Finanzierungsfaktoren durch die einzelnen Aufgabenträger des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs gegenüber dem Landesverwaltungsamt hat der Landesrechnungshof Fehler festgestellt. Diese Fehler haben dazu geführt, dass einige Aufgabenträger zu geringe und andere überhöhte Zahlungen vom Landesverwaltungsamt erhielten.

Die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger erarbeiten Meldungen an das Landesverwaltungsamt auf der Grundlage von Zahlen, die sie von den ansässigen Verkehrsunternehmen erhalten.

Die Aufgabenträger verwendeten diese Daten oft ungeprüft weiter. Dies führte zu fehlerhaften Meldungen der Aufgabenträger an das Landesverwaltungsamt

und daraus resultierenden fehlerhaften finanziellen Zuweisungen an die Aufgabenträger.

Das Land zahlt den Aufgabenträgern im Straßenpersonennahverkehr, d. h. den Landkreisen und kreisfreien Städten, aus den Mitteln des Regionalisierungsgesetzes jährlich zweckgebundene Zuweisungen für den Straßenpersonennahverkehr. Die Höhe dieser Zahlungen wird vom Landesverwaltungsamt auf der Grundlage von Meldungen der einzelnen Aufgabenträger berechnet.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2008 bis 2010 die Bewilligung und Verwendung der Zuweisungen nach § 8 Abs. 3 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA) (in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung) an die Aufgabenträger des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs für die Haushaltsjahre 2005 bis 2009 landesweit stichprobenartig geprüft. Danach erhalten die Aufgabenträger Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz insbesondere für Fahrplan- und Tarifabstimmungen, für Investitionen in den Straßenpersonennahverkehr und für die Aufstellung des Nahverkehrsplans. Ein Schwerpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes war die für die Höhe der erhaltenen Mittel bedeutsame Abrechnung der Finanzierungsfaktoren durch die Aufgabenträger.

Im Jahr 2005 wurden gemäß § 8 Abs. 3 ÖPNVG LSA Zuweisungen in Höhe von 37 Mio. € an die Aufgabenträger ausgezahlt. Die Höhe der Mittel hat sich in den nachfolgenden Jahren entsprechend der Höhe der dem Land aus dem Regionalisierungsgesetz zufließenden Mittel verändert. Dies stellt sich wie folgt dar:

Jahr	Zuweisung in €	Sonderzahlung in €¹⁰¹
2005	37.000.000,00	0
2006	37.017.967,00	0
2007	35.216.692,90	0
2008	35.033.521,38	2.000.000,00
2009	35.559.024,20	5.000.000,00
2010	36.092.408,52	2.000.000,00

Gemäß § 8 Abs. 4 ÖPNVG LSA (in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung) ergeben sich die Zuweisungen an die einzelnen Aufgabenträger aus folgenden Finanzierungsfaktoren:

¹⁰¹ Zahlung des Landes zusätzlich zu den regulären Zuweisungen nach § 8 ÖPNVG LSA

1. Anteil der Fahrplankilometer des Aufgabenträgers an den gesamten Fahrplankilometern im Land Sachsen-Anhalt: 25 v. H.
2. Anteil der Fläche des Aufgabenträgers an der Gesamtfläche des Landes Sachsen-Anhalt: 30 v. H.
3. Anteil der Fahrten je Einwohner des Aufgabenträgers an der Gesamtsumme der Fahrten je Einwohner im Land Sachsen-Anhalt: 40 v. H.
4. Anteil der auf das Gebiet des Aufgabenträgers entfallenden Streckenlänge des Straßenbahnnetzes an der Gesamtstreckenlänge des Straßenbahnnetzes im Land Sachsen-Anhalt: 5 v. H.

Kommt es bei der Abrechnung der Finanzierungsfaktoren durch die einzelnen Aufgabenträger zu Unregelmäßigkeiten, d. h. wird zu viel oder auch zu wenig abgerechnet, hat dies Auswirkungen auf alle Zahlungen. Da die Gesamtsumme vor der Berechnung der Zuweisungen an die einzelnen Aufgabenträger feststeht, vermindert eine überhöhte Zahlung an einen Aufgabenträger die Zuweisungen an die anderen Aufgabenträger.

Zur Überprüfung der Richtigkeit der gemeldeten Finanzierungsfaktoren hat der Landesrechnungshof sowohl bei den Aufgabenträgern als auch bei den ansässigen Verkehrsunternehmen stichprobenartig Erhebungen durchgeführt. Einbezogen wurden dabei die Haushaltsjahre 2005 bis 2009.

Bei den Finanzierungsfaktoren Nr. 2 „Fläche des Aufgabenträgers an der Gesamtfläche“ und Nr. 4 „Streckenlänge des Straßenbahnnetzes“ hat die Prüfung keine Beanstandungen ergeben.

Die stichprobenartige Prüfung des Finanzierungsfaktors Nr. 1 „Fahrplankilometer“ ergab Feststellungen, die rund 1 Mio. Fahrplankilometer bzw. rund 114.000 € zuviel ausgezahlter Zuweisungen betrafen. Schwerpunkt bei den Beanstandungen war hier die überhöhte Abrechnung von rund 660.000 Fahrplankilometern, die im Rahmen flexibler Bedienformen in Ansatz gebracht wurden.

Bei der fehlerhaften Abrechnung der flexiblen Bedienformen haben die Aufgabenträger die Regelung des § 8 Abs. 6 ÖPNVG LSA (in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung) nicht beachtet. Danach gilt bei flexiblen Bedienformen als Fahrplankilometer die Summe der Kilometer der mit Fahrgästen durchgeführten Fahrten. Bei den beanstandeten Abrechnungen haben die Aufgabenträger auch

Leerkilometer, also im Bereich der flexiblen Bedienformen gefahrene Kilometer ohne Fahrgäste, angegeben.

Für den Finanzierungsfaktor Nr. 3 „Fahrten je Einwohner“ ist die Zahl der Fahrten nach den verkauften Einzel-, Wochen-, Monats- und Jahresfahrausweisen zu errechnen. Bei den durchgeführten Stichproben hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass Aufgabenträger nicht die korrekte Anzahl der tatsächlich verkauften Fahrausweise an das Landesverwaltungsamt gemeldet haben. Dies war in der ungeprüften Übernahme der von den Verkehrsunternehmen erarbeiteten Zahlen begründet.

Die Verkehrsunternehmen haben unzulässigerweise Beförderungsfälle eingerechnet, für die keine Fahrausweise verkauft wurden, wie beispielsweise

- Beförderung von Schwerbehinderten,
- Beförderung von Kindern bis 6 Jahre,
- Umsteiger, die mit einem Fahrausweis mehrere Beförderungsmittel des ÖPNV benutzen.

Außerdem wurden Fahrten der Auszubildenden gemäß § 45 a des Personenbeförderungsgesetzes abgerechnet, obwohl § 8 Abs. 4 Nr. 3 ÖPNVG LSA dies ausdrücklich ausschließt. Dort heißt es, dass *„Fahrten der Auszubildenden gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz unberücksichtigt bleiben“*.

Insgesamt hat der Landesrechnungshof für die Jahre 2005 bis 2009 bei den Stichproben zum Finanzierungsfaktor Nr. 3 „Fahrten je Einwohner“ Beanstandungen festgestellt, die rund 1,5 Mio. zuviel abgerechneter Beförderungsfälle bzw. überhöhte Zuweisungen in Höhe von rund 550.000 € betrafen.

Bereits in seiner Stellungnahme vom 24. August 2009 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes zu den Landkreisen Stendal, Jerichower Land und Mansfeld-Südharz hatte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mitgeteilt, dass das Landesverwaltungsamt dafür Sorge tragen werde, dass die Aufgabenträger konsequent die von den Verkehrsunternehmen gemeldeten Daten eigenständig überprüfen und entsprechende Prüfvermerke fertigen, die dann wiederum in Regie des Landesverwaltungsamtes stichprobenartig geprüft würden.

Weitere Beanstandungen zur Abrechnung des Finanzierungsfaktors Nr. 3 „Fahrten je Einwohner“ ergaben sich im Rahmen der stichprobenartigen Prüfungen zu der

Frage der Subsumtion von besonderen Beförderungsleistungen unter den Begriff „verkaufte Fahrausweise“ entsprechend § 8 Abs. 6 ÖPNVG LSA (in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung).

Hierbei handelt es sich überwiegend um Beförderungsleistungen, die im Zusammenhang mit anderen Leistungen aufgrund vertraglicher Regelungen standen, z. B. kulturelle oder sportliche Veranstaltungen (Fahrten mit dem ÖPNV im Eintrittspreis enthalten), Ferienreisen (Fahrten mit dem ÖPNV zum Abfahrts-/Abflugort) oder Weiterfahrten nach Nutzung des Fernverkehrs. Die „verkauften Fahrscheine“ wurden in diesen Fällen unter Zugrundelegung verschiedener Schemata errechnet. Im Jahr 2007 haben die Aufgabenträger in der geprüften Stichprobe rund 685.000 Beförderungsfälle nach diesem Verfahren abgerechnet und dafür rund 117.000 € an Zuweisungen erhalten.

Dies betraf beispielsweise:

- Spezialprodukte des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes,
- Beförderungen auf der Grundlage des Haustarif eines Verkehrsunternehmens,
- das DB City-Ticket,
- die Beförderung von Fahrgästen mit einem Shuttle-Bus,

wobei die rechnerisch ermittelten Beförderungsfälle in die Meldungen an das Landesverwaltungsamt einbezogen wurden.

Gemäß § 8 Abs. 6 ÖPNVG LSA errechnet sich die Zahl der Fahrten nach den verkauften und nicht nach den berechneten Fahrausweisen.

Mit der Änderung des ÖPNVG LSA zum 1. Januar 2011 hat der Gesetzgeber den Begriff „verkaufte Fahrausweise“ näher definiert und im § 8 a Abs. 1 Nr. 3 festgeschrieben, dass Fahrten, die aufgrund vertraglicher Regelungen mit Dritten erfolgen und nicht konkret erfasst werden, keine Berücksichtigung finden.

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, Schritte zu unternehmen, die künftig Überzahlungen an Aufgabenträger aufgrund fehlerhafter Meldungen ausschließen. Außerdem hat der Landesrechnungshof die Überprüfung von festgestellten Überzahlungen an die Aufgabenträger empfohlen.

Die Verwaltung hat den Feststellungen und Forderungen des Landesrechnungshofes zugestimmt. Sie hat die Überprüfung der Überzahlungen der Zuweisungen an die Aufgabenträger eingeleitet.

Ergebnisse liegen dem Landesrechnungshof bisher nicht vor.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht in allen geprüften Fällen abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
Titel	671 03	Erstattungen an nicht bundeseigene öffentliche Eisenbahnen gemäß § 16 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes hinsichtlich höhengleicher Kreuzungen mit den Bundesstraßen nachgeordneten Straßen
Geprüftes Haushaltsvolumen 2005 - 2007		– 2.552.589 €

16 Einsparmöglichkeiten bei den Erstattungszahlungen an nicht bundeseigene öffentliche Eisenbahnen

Bei der Gewährung von Erstattungen an nicht bundeseigene öffentliche Eisenbahnen hat das Land durch die Nichtanpassung der Landesrichtlinie an die Bundesrichtlinie vorhandene Einsparpotenziale nicht genutzt. In den Jahren 2003 bis 2010 hätten dadurch Einsparungen von insgesamt rund 1,4 Mio. € erzielt werden können.

Die Erstattungszahlungen für Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen hat das Land geleistet, obwohl in einem geprüften Fall keine entsprechenden Maßnahmen realisiert wurden.

Gemäß § 16 Abs. 1 und 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) hat das Land den nicht bundeseigenen öffentlichen Eisenbahnen Belastungen und Nachteile auszugleichen, die sich u. a. aus den Aufwendungen für die Erhaltung von höhengleichen Kreuzungen mit öffentlichen Straßen gemäß § 3 Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt ergeben, wenn die Eisenbahnen für mehr als die Hälfte der Aufwendungen aufkommen.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2010 die Erstattungen an nicht bundeseigene öffentliche Eisenbahnen ab dem Jahr 2003 geprüft.

1 Bisher nicht vorgenommene Angleichung der Richtlinie des Landes an die Richtlinie des Bundes

Grundlage für die Erstattungen ist die „Richtlinie für die Ermittlung und den Nachweis der Aufwendungen für den Betrieb und die Erhaltung höhengleicher Kreuzungen von Straßen, Wegen und Plätzen, auf denen öffentlicher Verkehr stattfindet – ausgenommen Bundesstraßen –, mit Strecken der nicht bundeseigenen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs (NE) zum Ausgleich nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes“ vom 8. Juni 1995¹⁰².

Neben dieser Landesrichtlinie gibt es eine von der Bund/Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen erarbeitete „Richtlinie für die Ermittlung und den Nachweis der Aufwendungen für die Erhaltung und den Betrieb höhengleicher Kreuzungen von Bundesstraßen mit Strecken von NE zum Ausgleich nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Satz 3 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)“ vom 25. Januar 2002. Die Richtlinie wurde mit den Ländern abgestimmt und im Verkehrsblatt 5/2002 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) am 15. März 2002 veröffentlicht. Eine Einführung dieser Bundesrichtlinie oder Anpassung der landeseigenen Richtlinie an die Bundesrichtlinie ist für die Bundesländer jedoch nicht zwingend.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr eine Anpassung der landeseigenen Richtlinie in Anlehnung an die o. g. Bundesrichtlinie nicht vorgenommen hat.

Dies hat in der Konsequenz dazu geführt, dass das Land Sachsen-Anhalt den NE im Vergleich zur Bundesrichtlinie höhere Pauschalwerte für die Aufwendungen für den Erhalt und Betrieb der höhengleichen Kreuzungen mit den Bundesstraßen nachgeordneten Straßen nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 AEG gezahlt hat.

Wesentlich war, dass in der Bundesrichtlinie bis dahin getrennt zu ermittelnde Kostenfaktoren zusammengefasst sowie (geringere) Pauschalwerte auf der Grundlage von Erfahrungswerten zugrunde gelegt wurden. Durch die weitere Anwendung der unveränderten Landesrichtlinie kam es zur Diskrepanz zwischen den unterschiedlichen Pauschalwerten.

¹⁰² Runderlass des Ministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr vom 8. Juni 1995 - 44-30201 MBl. LSA 1995 S. 1187 f.

Die Pauschalwerte je Meter Gleis, die an die NE gezahlt werden, stellen sich im Vergleich wie folgt dar:

Befestigung	Richtlinie Bund 2002 - in € -	Richtlinie Land 1995 - in € -	mögliche Einsparung - in v. H. -	weniger - in € -
Asphalt (A)	204,00	255,65	20,20	51,65
Pflaster (P)	204,00	460,16	55,66	256,16
Betonplatten (T)	511,00	766,94	33,37	255,94
Strail (S)	511,00	920,33	44,48	409,33
Fahrbahnerschwernis	-	20,45	100,00	20,45

Durch die Beibehaltung der bis zum heutigen Tag gültigen Landesrichtlinie hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr seit dem Jahr 2003 mögliche Einsparpotenziale zur Entlastung des Landeshaushaltes nicht umgesetzt.

Von den in den Jahren 2003 bis 2010 getätigten Ausgaben des Landes an die NE von 4.354.028 € hätten sich nach Berechnungen des Landesrechnungshofes Einsparungen von etwa 1,4 Mio. € ergeben. In den Folgejahren würden sich schätzungsweise Einsparungen von rund 200.000 € jährlich realisieren lassen.

2 Erstattung von Aufwendungen

Die Richtlinie des Landes konkretisiert und definiert in Nr. 2.1.1 (Erhaltungsaufwendungen) und in Nr. 2.1.2 (Betriebsaufwendungen) im Einzelnen und enumerativ, was an Erhaltungs- und Betriebsaufwendungen für höhengleiche Kreuzungen mit den Bundesstraßen nachgeordneten Straßen vom Land erstattet wird.

Erstattungsfähige Erhaltungsaufwendungen nach Nr. 2.1.1 der genannten Richtlinie sind:

- Erhaltungsaufwand der Fahrbahnbefestigung nach ihrer Art,
- Aufwand für Fahrbahnerschwernis,
- Erhaltungsaufwand der Sicherungsanlagen.

Danach sind unter Erhaltung einer höhengleichen Kreuzung all diejenigen Maßnahmen zu verstehen, die gewährleisten, dass der Bahnübergang ordnungsgemäß und sicher betrieben werden kann. Hierfür sind Aufwendungen für die Wartung und Instandsetzung notwendig, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch tatsächlich durchgeführte Erhaltungsmaßnahmen voraussetzen und bedingen.

Eine Vor-Ort-Kontrolle des Landesrechnungshofes gemeinsam mit dem Landesverwaltungsamt und dem Beauftragten für Bahnaufsicht einiger Bahnübergänge einer

Privatbahn hat ergeben, dass diese für die gesperrten bzw. nicht betriebenen Strecken Oebisfelde - Salzwedel und Salzwedel - Geestgottberg die im Erstattungsantrag angegebenen Aufwendungen unzutreffend und unzureichend nachgewiesen hat. So fehlten Andreaskreuze, es waren Ausbrüche an den Betontragplatten erkennbar, eine falsche „Fahrbahnbefestigungsart“ (Asphalt anstatt Betonplatten) war angegeben, es waren Spurrillen der Schienen zugesetzt bzw. mit Asphalt vergossen, Baumwuchs war in den Schienen vorhanden, es fehlten Seilzüge an der Schrankenanlage, andere Schranken waren abgebunden. Gleisbauarbeiten, die den Kostenfaktor „Fahrbahnerschwernis“ rechtfertigen, waren nicht erkennbar. Teilweise waren die Gehwegbereiche über den Bahnübergang mit Pflanzenbewuchs belegt.

Anhand der vor Ort besichtigten Bahnübergänge war eindeutig erkennbar, dass hier durch die Privatbahn keine tatsächlichen Handlungen im Hinblick auf den Erhalt und den Betrieb erfolgt waren.

Die bisherige Praxis der Ausgleichszahlungen mittels pauschaler Abrechnung hat dazu geführt, dass der Betreiber, obwohl er in dem betreffenden Jahr nachweisbar keine tatsächlichen Erhaltungs- und Betriebshandlungen vorgenommen und demzufolge auch keine finanziellen Belastungen gehabt hatte, gleichwohl die Ausgleichszahlung erhielt.

Für diese Fälle hätten keine Ausgleichszahlungen an den Betreiber erfolgen dürfen. Denn unter den Begriff der „betriebsfremden Aufwendungen“, die laut Richtlinie erstattet werden können, fallen nach Auffassung des Landesrechnungshofes nur tatsächlich erfolgte kostenverursachende Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen, wenn ein Zugverkehr stattgefunden hat bzw. es sich um öffentliche Infrastrukturen im Sinne des § 14 AEG handelt.

Betriebskosten sind die örtlichen (an der Kreuzung) entstandenen persönlichen und sächlichen Kosten. Die Betriebsaufwendungen setzen, wie die Erhaltungsmaßnahmen, tatsächliche Maßnahmen voraus und bedingen sie.

3 Fazit

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die „Richtlinie für die Ermittlung und den Nachweis der Aufwendungen für den Betrieb und die Erhaltung höhengleicher Kreuzungen von Straßen, Wegen und Plätzen, auf denen öffentlicher Verkehr stattfindet – ausgenommen Bundesstraßen –, mit Strecken der NE zum

Ausgleich nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes“ vom 8. Juni 1995 kurzfristig an die aktuelle Bundesrichtlinie anzupassen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind durch die Anpassung der Richtlinie Einsparungen von rund 200.000 € jährlich realisierbar.

Das Ministerium hat in der Antwort vom 18. Januar 2011 auf die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes vom 23. September 2010 mitgeteilt, dass es der Empfehlung des Landesrechnungshofes folgt und die Ausgleichsrichtlinie ändert.

In einem Schreiben des Ministeriums vom 25. Mai 2011 hat dieses darauf hingewiesen, dass es die vom Landesrechnungshof dargestellten Beträge nicht realisierter Einsparpotenziale in der Kürze der Zeit nicht nachvollziehen könne. Insoweit sei es gegenwärtig nicht abschätzbar, ob dem Land ein entsprechender Schaden entstanden sei.

Mit Schreiben vom 10. August 2011 hat das Ministerium den Entwurf einer geänderten Landesrichtlinie (mit Stand 18. Juli 2011) übersandt, die erstmalig bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen für das Kalenderjahr 2011 beim Antragsverfahren im Jahr 2012 gelten soll. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden dabei in angemessener Form berücksichtigt.

Des Weiteren empfiehlt der Landesrechnungshof, hinsichtlich der Auslegung des Begriffes „Aufwendungen“ eindeutige Formulierungen in die Richtlinie aufzunehmen.

Hinsichtlich der Unterhaltung der Bahnübergänge hat das Ministerium mitgeteilt, dass in Fällen, in denen die Eisenbahnaufsichtsbehörden erkennen, dass keine Erhaltungsmaßnahmen erfolgten, unter Androhung von Zwangsmitteln eisenbahnaufsichtliche Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel möglich sind. Das Ministerium wird daher seinen Schwerpunkt auf die eisenbahnaufsichtliche Kontrolle richten.

Die zögerliche Haltung des Landes bei der Änderung der Landesrichtlinie, die seit dem Jahr 2003 möglich gewesen wäre, hat die entsprechende Einsparung von Haushaltsmitteln bisher verhindert.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen, die angepasste Richtlinie kurzfristig in Kraft zu setzen und die eisenbahnaufsichtliche Kontrolle – wie angekündigt – vorzunehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
	1405	– Allgemeine Aufgaben des Straßenbaus
	1409	– Straßenbau
Titel	891 62	– Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen
	883 01	– Zuweisungen für Investitionen an kommunalen Baulastträger - gemeindlicher Straßenbau nach dem GVFG
	892 01	– Zuschüsse des Landes für Maßnahmen an Bahnübergängen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz
Haushaltsvolumen		– 30.997.344,95 €

17 Erhebliche Mehrkosten, unwirtschaftliche Verfahrensweise und nicht zuwendungsfähige Ausgaben bei der Umsetzung der Baumaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“

Im Zuge der Realisierung des Vorhabens „Altstadtkreisel Wernigerode“ hat der Maßnahmeträger – die Stadt Wernigerode – bezogen auf die Unterlagen der Antragstellung (14,657 Mio. €) bei Gesamtkosten in Höhe von rund 31 Mio. € Mehrkosten in Höhe von 16,34 Mio. € angemeldet. Der Maßnahmeträger hat im Zuge der Vertragsabwicklung durch Nichtberücksichtigung von Vorschriften und durch unwirtschaftliches Handeln erhebliche Mehrkosten verursacht. Dies führte bei der Umsetzung der Baumaßnahme zu nicht zuwendungsfähigen Ausgaben in Millionenhöhe. Die Straßenbauverwaltung hat den geänderten Baumaßnahmen zugestimmt, ohne diese einer intensiven inhaltlichen und wirtschaftlichen Prüfung zu unterziehen. Das Land Sachsen-Anhalt hat mit seiner Zustimmung zu dieser Handlungsweise diese unnötigen Mehrausgaben zugelassen und damit begünstigt.

Die Stadt Wernigerode, die Deutsche Bahn (DB) Netz AG, die Harzer Schmalspurbahnen GmbH (HSB) und das damalige Straßenbauamt Halberstadt (als Auftragsverwaltung für Bundesstraßen und als Landesstraßenverwaltung) haben im Unterzeichnungslauf vom 1. August 2003 bis 9. Januar 2004 eine Kreuzungsvereinbarung nach §§ 3 und 13 Eisenbahnkreuzungsgesetz zur Beseitigung der drei Bahnübergänge „Katzenteich“, „Schlachthofstraße“ und „Ochsenteichstraße“ geschlossen. Unter Zugrundelegung kreuzungsbedingter Gesamtkosten in Höhe von 14.657.000 € zum Zeitpunkt der Antragstellung (a) ergab sich folgende Kostenaufteilung:

Tabelle 1

	Stadt	Straßenbauverwaltung		DB Netz AG
		Bund	Land	
	5,384 v. H.	12,702 v. H.	15,250 v. H.	14,816 v. H.
a	789.132,88 €	1.861.732,14 €	2.235.192,50 €	2.171.581,12 €

	HSB	Bund	Land
	18,516 v. H.	14,816 v. H.	18,516 v. H.
a	2.713.890,12 €	2.171.581,12 €	2.713.890,12 €

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes vom März bis Mai 2010 ging die Stadt Wernigerode von kreuzungsbedingten Kosten in Höhe von 30.997.344,95 € aus.

Danach ergeben sich nachfolgende prozentuale und finanzielle Anteile der Kreuzungsbeteiligten an den Gesamtkosten (b):

Tabelle 2

	Stadt	Straßenbauverwaltung		DB Netz AG
		Bund	Land	
	5,384 v. H.	12,702 v. H.	15,250 v. H.	14,816 v. H.
b	1.668.897,05 €	3.937.282,76 €	4.727.095,10 €	4.592.566,63 €

	HSB	Bund	Land
	18,516 v. H.	14,816 v. H.	18,516 v. H.
b	5.739.468,39 €	4.592.566,63 €	5.739.468,39 €

Aufgrund der Kostensteigerungen ergab sich die Notwendigkeit, die bestehende Kreuzungsvereinbarung am 27. Juli 2005 und am 31. August 2007 fortzuschreiben. Die Kostensteigerung von der Antragstellung 2003 (14,657 Mio. €) bis zu den örtlichen Erhebungen 2010 (30,997 Mio. €) beläuft sich auf 16,34 Mio. €

Die Mehrkosten werden im Folgenden durch den Landesrechnungshof wie folgt gegliedert:

a) Mehrkosten, die der Landesrechnungshof im Zuge der stichprobenartigen Prüfung erfasst hat und auf die exemplarisch in diesem Beitrag weiter eingegangen wird:

Tabelle 3

Gegenstand	Kostenänderung gerundet - in Mio. € -
Änderung der Entwurfsplanung	+1,48
Anpassung von Ausführungsfristen	+1,76
Stoffpreisgleitklausel	+1,34
	+4,58

b) Mehrkosten, die der Landesrechnungshof im Zuge der stichprobenartigen Prüfung erfasst hat, auf die jedoch in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen wird:

Tabelle 4

Gegenstand	Kostenänderung gerundet - in Mio. € -
Nichtberücksichtigung neuer Vorschriften (RABT ¹⁰³ 2003) im Zuge der Planung	+0,86
Zusätzliche Baustelleneinrichtungskosten, Winterbau etc.	+0,45
Zugeordnete Nebenkosten	+0,52
Software-Anpassung HSB	+0,58
Elektronisches Stellwerk DB AG	+0,86
Zusätzliche Leit-, Sicherungs- u. Fernmeldetechnik	+0,35
Fehlender Vorsteuerabzug	+0,74
	+4,36

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung (a+b) 8,94 Mio. € betrachtet.

c) Mehrkosten, die der Landesrechnungshof im Zuge der stichprobenartigen Prüfung nicht erfasst hat:

	Kostenänderung gerundet - in Mio. € -
	+7,40

Die Baumaßnahme war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (vom März bis Mai 2010) aufgrund von Mängeln noch nicht abgeschlossen und dadurch nicht schlussgerechnet.

¹⁰³ Richtlinie über den Bau und Betrieb von Straßentunneln

1 Änderung der Entwurfsplanung

Auf der Grundlage der Entwurfsplanung erfolgte die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen durch den Maßnahmeträger – die Stadt Wernigerode. Die Zuschlagserteilung durch den Maßnahmeträger erfolgte mit Schreiben vom 14. April 2004 an einen Auftragnehmer unter Berücksichtigung einer Vielzahl vom Auftragnehmer eingereichter Nebenangebote¹⁰⁴. Beispielhaft sind hier aufgeführt die Nebenangebote 2, 3, 4, 8, 12 und 14 (Tabelle 5). Alle diese Nebenangebote stellen Abweichungen vom ursprünglich in der Ausschreibung Geforderten dar. Nach erfolgter Zuschlagserteilung der Baumaßnahme durch den Maßnahmeträger wurde im Zuge der Erstellung der Ausführungsplanung u. a. eine Änderung hinsichtlich der Verstärkung der Voratzschale von 30 auf 40 cm vorgenommen. Die dadurch entstandenen Mehrkosten, allein bezogen auf die vom Maßnahmeträger als gleichwertig eingeschätzten und beauftragten o. g. Nebenangebote, stellen sich aufgrund der dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen wie folgt dar:

Tabelle 5

Nebenangebot	Leistung		Nachtrag	Mehrkosten (brutto)
Nr. 2	Wasserhaltung		Nr. 44	376.110,08 €
Nr. 3	Entfall Bohrpfähle		Nr. 48	40.334,94 €
Nr. 4	Ausführung 88er statt 75er Pfähle		Nr. 12	48.168,72 €
Nr. 8	Spritzbetonausführung (Torkretierung)		Nr. 14	763.412,69 €
Nr. 12	Änderung Auftriebssicherheit		Nr. 43	181.262,73 €
Nr. 14	Straßenaufbau im Tunnel	Verzicht trotz Beauftragung		68.098,73 €
insgesamt (brutto)				1.477.387,89 €

Der Auftragnehmer hat mit Schreiben vom 18. Mai 2006 gegenüber dem Maßnahmeträger – die Stadt Wernigerode – Mehrkosten angemeldet, die sich aus Änderungen im Verhältnis zwischen der Entwurfsplanung und der Ausführungsplanung ergeben. Der Maßnahmeträger hat die angemeldeten Mehrkosten anerkannt und im Zuge von Nachträgen vertraglich mit dem Unternehmer vereinbart.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte der Maßnahmeträger diesen Nachträgen nicht zustimmen dürfen. Bereits mit der Beauftragung der Nebenangebote durch den Maßnahmeträger – die Stadt Wernigerode – ging zum Zeitpunkt der

¹⁰⁴ Willenserklärung des Bieters hinsichtlich der Abweichung vom geforderten Angebot

Zuschlagserteilung das Risiko einer ordnungsgemäßen Planung und Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik für die Leistungsinhalte der Nebenangebote vom Maßnahmeträger auf den Auftragnehmer über. Dies betraf z. B. die Einhaltung von Mindestdicken für wasserundurchlässige Wände in Spritzbetonausführung. Der Maßnahmeträger hat nicht beachtet, dass die beauftragten Nebenangebote im Verantwortungsbereich des Auftragnehmers in die vom Maßnahmeträger zur Ausführung freizugebende Ausführungsplanung einzuarbeiten sind. Der ein Nebenangebot oder einen Änderungsvorschlag abgebende Unternehmer ist für deren Inhalt, insbesondere was die technische Gestaltung und praktische Ausführung angeht, selbst verantwortlich¹⁰⁵.

Das Land Sachsen-Anhalt hat mit seiner Zustimmung im Zuge der Fortschreibung der Kreuzungsvereinbarung die o. g. unnötigen Mehrausgaben zugelassen. Die weiteren Kreuzungsbeteiligten haben ebenso die vom Auftragnehmer angemeldeten Mehrkosten akzeptiert. Es kam zu einer Erhöhung der Kosten jedes Kreuzungsbeteiligten entsprechend der vereinbarten prozentualen Beteiligung.

Der Maßnahmeträger – die Stadt Wernigerode – hat Mehrkosten im Zuge von Nachträgen anerkannt, obwohl bereits mit der Zuschlagserteilung diese Leistungen ohne Nachtrag durch den Auftragnehmer hätten ausgeführt werden müssen.

Die Kreuzungsbeteiligten haben einer Änderung der Ausführungsplanung gegenüber der Entwurfsplanung zugestimmt, ohne dies einer intensiven inhaltlichen und wirtschaftlichen Prüfung zu unterziehen. Auch die Straßenbauverwaltung des Landes hat den Plänen ohne eine nähere Prüfung zugestimmt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die aufgeführten Kosten in Höhe von (brutto) 1.477.387,89 € nicht zuwendungsfähig. Der Landesrechnungshof hält eine Prüfung und gegebenenfalls eine Korrektur der zuwendungsfähigen und kreuzungsbedingten Ausgaben für notwendig.

2 Anpassung von Ausführungsfristen

Gemäß Nachtragsvereinbarung vom 6. März 2009 ist im Nachtrag 4 im Los 1 der Nachtrag Nr. 15.2 – Allgemeine Geschäfts- und Baustellenkosten – in Höhe von (brutto) **1.758.560 €** vereinbart. Die Mehrkosten in Höhe von (netto) 1.516.000 € setzen sich gemäß einer Auflistung des Auftragnehmers aus 100 v. H. zusätzlichen Personalkosten zusammen. Davon resultieren 80.000 € aus Aufwendungen, die vor

¹⁰⁵ Schleswig-Holsteinisches OLG, Az.: 11 U 197/89 vom 5. August 1993

der Zuschlagserteilung entstanden sind. Der Maßnahmeträger begründet die zusätzliche Vergütung mit Bezug auf ein Urteil des OLG Bayern vom 15. Februar 2002, wonach ein Anspruch auf Preisanpassung oder auf Anpassung der Ausführungsfristen nach VOB/B § 2 Nr. 5 herzuleiten ist.

Die ursprünglich ausgeschriebene und geplante Bauzeit von 23 Monaten (Baubeginn [Soll]: 5. Februar 2004, Bauende [Soll]: 23. Dezember 2005) sollte gemäß zusätzlich geschlossener Bauverträge zwischen der Stadt Wernigerode und dem Auftragnehmer vom 16. April 2004 (Baubeginn) nunmehr bis zum 23. Dezember 2005 (Bauende), also in nur 20,5 Monaten realisiert werden.

Bei der Nachtragsprüfung erfolgte durch den Maßnahmeträger – die Stadt Wernigerode – keine ausreichende Würdigung, dass der Auftragnehmer bereits im Zuge der Angebotserstellung eine Ausweisung der von ihm kalkulierten Allgemeinen Geschäftskosten (einschließlich Niederlassungsleiter, Technischer Leiter, Sekretariat etc.), der Baustellengemeinkosten (einschließlich Bauleitung, Vermessung etc.) und der Angaben über den Kalkulationslohn (Polier) innerhalb der Ergänzenden Formblätter (EFB 1a, 1b etc.) in Form von Zuschlägen vorgenommen hat. Diese ausgewiesenen Zuschläge haben bereits bei der Einheitspreisgestaltung der Leistungen aus dem Leistungsverzeichnis und der zusätzlichen oder geänderten Leistungspositionen der entsprechenden Nachtragspositionen bei der Preisbildung Berücksichtigung gefunden.

Der Auftragnehmer hat nunmehr zusätzliche Aufwendungen mit Einreichung des o. g. Nachtrages einer Vergütung unterzogen, die ausschließlich eine Verkürzung der Bauzeit beinhalten.

Der Maßnahmeträger hat bei der Prüfung der o. g. Nachtragsforderung, insbesondere für Leistungen im Zeitraum vor der Zuschlagserteilung in Höhe von 80.000 €, § 6 Nr. 6 der VOB/B nicht beachtet. Danach besteht nur ein Anspruch auf Ersatz des nachweislich entstandenen Schadens bzw. gegebenenfalls des entgangenen Gewinns bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit des Auftraggebers. Des Weiteren beinhalten die Ausschreibungsunterlagen keine Beschleunigungsvergütungen auf der Grundlage § 12 VOB/A. Eine diesbezügliche Herleitung eines Anspruches infolge zusätzlicher Personalaufwendungen in Höhe von (brutto) **1.758.560 €** kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf § 44 LHO und auf Nr. 3.1.1.3 der Verwaltungsvorschrift Entflechtungsgesetz/Verkehr gemäß Runderlass vom 12. Juli 2007. Danach sind die Voraussetzungen für die Gewährung einer

Zuwendung, dass das Vorhaben bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die u. a. entscheidende Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen sind, wurden weder durch die Stadt Wernigerode bei der entsprechenden Nachtragsvereinbarung noch durch die Kreuzungsbeteiligten im Zuge der Fortschreibung der Kreuzungsvereinbarung entsprechend beachtet. Sowohl der Maßnahmeträger als auch die Kreuzungsbeteiligten haben einer Preisanpassung, hier zusätzliche Personalkosten für eine Bauzeitverkürzung, den Vorrang vor einer Fristverlängerung für die Fertigstellung und Übernahme der Leistungen gegeben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben der Betrag in Höhe von (brutto) 1.758.560 € aus dem Umfang der kreuzungsbedingten Kosten herausgenommen wird und bei der Berechnung der Höhe der Zuwendungen und der prozentualen Beteiligung des Landes an den Gesamtkosten der Maßnahme unberücksichtigt bleibt.

3 Stoffpreisgleitklausel

In der Nachtragsvereinbarung Nr. 3 vom 10. Februar/21. März 2006 und der Nachtragsvereinbarung vom 6. März 2010 sind insgesamt Mehrkosten in Höhe von (brutto) 1.374.342,28 € vereinbart, die auf Materialpreissteigerungen zurückzuführen sind. Gemäß den eingesehenen Teilschlussrechnungen hat der Unternehmer infolge des o. g. Nachtrages Mehrkosten in Höhe von (brutto) 1.341.297,20 € abgerechnet.

Laut der Begründung der Oberbauleitung/Örtlichen Bauüberwachung zu den Materialpreissteigerungen resultieren die Nachträge aus der Bauzeitverschiebung von ca. 2,5 Monaten und den damit verbundenen Mehrkosten infolge von Preissteigerungen beim Materialeinkauf.

Die Stadt Wernigerode hat auf die Möglichkeit der Vereinbarung einer Stoffpreisgleitklausel gemäß 1.3 der Besonderen Vertragsbedingungen der HVA B-StB¹⁰⁶ Nr. (26) - (29) verzichtet. Die Gründe für die Vereinbarung bzw. Nichtvereinbarung einer Stoffpreisgleitklausel für jede Baumaßnahme sind im Vergabevermerk festzuhalten. Im Vergabevermerk (Az.: TBA 137/2003), unterschrieben am 20. Januar 2004, ist dies auf der Seite 8 unter der Rubrik Vertragsinhalt nur mit „Stoffpreisgleitklausel vorsehen - Nein“ dokumentiert.

¹⁰⁶ Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau

Eine Stoffpreisgleitklausel für Materialien hat die Stadt Wernigerode als Zuwendungsempfänger auch in keiner anderen Form vereinbart.

Der Unternehmer (später Auftragnehmer) hat mit seiner Unterschrift unter das Schreiben vom 7. April 2004 erklärt, dass die verspätete Beauftragung keine Auswirkung auf die von ihm im Angebot vom 7. Januar 2004 abgegebenen Einheitspreise hat.

Damit ist eine Vergütungsherleitung infolge Materialpreissteigerungen nicht gegeben.

Auch nach dem Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau Nr. 7/2004 vom 18. März 2004 ist eine nachträgliche Anwendung der Stoffpreisgleitklausel nach erfolgter Submission nicht vorzusehen.

Der Maßnahmeträger hat die angemeldeten Mehrkosten infolge Materialpreissteigerungen anerkannt und im Zuge von Nachträgen vertraglich mit dem Unternehmer vereinbart.

Die Stadt Wernigerode hat bei der Beauftragung der o. g. Nachträge als Auftraggeber § 2 Nr. 1 VOB/B nicht berücksichtigt. Danach sind *„...durch die vereinbarten Preise alle Leistungen abgegolten, die nach der Leistungsbeschreibung, den Besonderen Vertragsbedingungen, den zusätzlichen Vertragsbedingungen, den Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen, den Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen und der gewerblichen Verkehrssitte zur vertraglichen Leistung gehören.“*

Das Land Sachsen-Anhalt hat mit seiner Zustimmung im Zuge der Fortschreibung der Kreuzungsvereinbarung diesen Mehrausgaben zugestimmt und es versäumt, die Nachtragsforderungen einer intensiven Prüfung zu unterziehen.

Der Landesrechnungshof hält die aufgezeigten Mehrkosten in Höhe von (brutto) 1.341.297,20 € infolge von Materialpreissteigerungen für nicht zuwendungsfähig.

4 Kostendarstellung bei fiktiver Kostenentwicklung der Baukosten

Gemäß einer von der Stadt Wernigerode vorgelegten Auflistung vom 12. Januar 2005 verringert sich der Eigenanteil des Maßnahmeträgers – die Stadt Wernigerode – im Zuge von Baukostenerhöhungen. Die Stadt Wernigerode hat eine Kostenübersicht erstellt (12. Januar 2005), mit deren Hilfe sie auf der Grundlage der bestehenden Kreuzungsvereinbarung und des darin festgehaltenen Kostenanteils der Stadt (5,384 v. H.), der submittierten Baukosten (13.417.454,84 €) und der bewilligten Förderung (75 v. H.) anhand von Rechenbeispielen Szenarien von Baukostenerhö-

hungen um 3 Mio. €, 5 Mio. € und 7 Mio. € aufstellt und bewertet. In der Tabelle 6 sind im oberen Teil (bis zur Baukostenerhöhung um 7 Mio. €) die vom Maßnahmeträger ermittelten Vergleichsansätze zwischen den angesetzten Baukosten und dem verbleibenden Anteil der Stadt beispielhaft aufgezeigt. Im unteren Teil der Tabelle 6 (Zeile Baukostenerhöhung um 14,7 Mio. €) hat der Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Zwischenverwendungsnachweises vom 2. Februar 2010 tatsächlich angefallenen Werte vergleichsweise gegenübergestellt.

Tabelle 6

Baukosten- erhöhung um	angesetzte Baukosten	Kostenanteil des Maßnah- meträgers aus Verwaltungs- und Pla- nungskosten ¹⁰⁷	anrechenbare Ver- waltungskosten nach § 5 EKrV ¹⁰⁸ (10 v. H. der Bau- und Grunder- werbskosten)	Nicht über die Pauschale erstat- tete Planungs- u. Verwaltungskosten des Maßnah- meträgers	Verbleibender Eigenanteil der Stadt nach Abzug Förde- rung (75 v. H.)
(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (4)	(5)
-	13.118.908,29 €	3.023.254,18 €	1.463.499,60 €	1.559.754,58 €	1.214.529,59 €
3 Mio. €	16.118.908,29 €	3.197.254,18 €	1.773.799,60 €	1.423.454,58 €	1.068.507,36 €
5 Mio. €	18.118.908,29 €	3.312.254,18 €	1.980.499,60 €	1.331.754,58 €	1.007.411,36 €
7 Mio. €	20.118.908,29 €	3.424.254,18 €	2.187.099,60 €	1.237.154,58 €	943.400,56 €
14,7 Mio. €*	27.834.962,38 €*	4.126.764,49 €*	2.785.751,73 €*	1.341.012,76 €*	1.557.271,45 €*

* Diese Ermittlung erfolgte vom Landesrechnungshof auf der Grundlage des Zwischenverwendungsnachweises vom 2. Februar 2010. Sie stellt eine Schätzung des Landesrechnungshofes dar. Die beim Maßnahmeträger angefallenen tatsächlichen Personal- und Sachkosten des Maßnahmeträgers sind darin nicht enthalten.

Die Reduzierung des Stadtanteils bei einer gleichzeitigen Baukostenerhöhung [siehe Tabelle 6, Spalte (2)] begründet sich nach einer Aufstellung der Stadt Wernigerode aus einem unproportionalen Anstieg der Verwaltungskostenerstattung [siehe Tabelle 6, Spalte (4)] gegenüber den angenommenen Planungs- und Verwaltungskosten [siehe Tabelle 6, Spalte (3)].

Der obere Teil der Tabelle 6 zeigt, dass der Maßnahmeträger, die Stadt Wernigerode, durch das Zuwendungs- und Bewilligungsverfahren keine ausreichenden Anreize zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Handeln erfährt und nicht zwingend angehalten wird, die Voraussetzungen der Förderung nach § 3 Ziffer 1c) GVFG zu berücksichtigen und einzuhalten. Danach ist das Vorhaben bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu planen.

Auch die Betrachtung der tatsächlich angefallenen Kosten zeigt, dass sich bei einer mehr als Verdopplung der angesetzten Baukosten von 13,1 Mio. € auf 27,8 Mio. € der verbleibende Eigenanteil des Maßnahmeträgers nicht proportional erhöht, son-

¹⁰⁷ gemäß eigener Ermittlung der Stadt Wernigerode vom 12. Januar 2005

¹⁰⁸ Verordnung über die Kosten von Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz – 1. Eisenbahnkreuzungsverordnung

dem lediglich von 1,2 Mio. € auf 1,5 Mio. € gestiegen ist. Der Maßnahmeträger hat für die Kostensteigerung von 14,7 Mio. € lediglich 300.000 € mehr an Eigenanteil zu leisten. Sein relativer Eigenanteil bezogen auf die Baukosten sinkt deutlich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen Anreizsysteme bei Zuwendungsempfängern bestehen, die zu einem sparsamen und wirtschaftlichem Umgang mit Landesmitteln führen. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zeitnah entsprechende Maßnahmen einleitet.

5 Fazit

Der Landesrechnungshof sieht bei der gegenwärtigen Verfahrensweise im Zuge von Kreuzungsmaßnahmen erheblichen Handlungsbedarf, sowohl beim Maßnahmeträger als auch beim Kreuzungsbeteiligten, dem Land Sachsen-Anhalt. Das bestehende Verfahren gewährleistet nicht die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist ein Anreizsystem zu schaffen, welches Kostensteigerungen entgegenwirkt.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bei zukünftigen Maßnahmen der Maßnahmeträger sicherzustellen hat, dass

- Nebenangebote die allgemein anerkannten Regeln der Technik beinhalten und die Risiken der Art der Ausführung von Nebenangeboten beim anbietenden Unternehmen liegen,
- einer Fristverlängerung der Vorrang vor einer Preisanpassung (Mehrkosten) einzuräumen ist und
- bei Materialpreissteigerungen für Straßen- und Brückenbaumaßnahmen die Regelungen der HVA B-StB unter Beachtung der Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau anzuwenden sind.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	15	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Umwelt –
Kapitel	1510	– Nationalpark Harz
Geprüftes Haushalts- volumen 2006 - 2008		– 23.761.129 € (Zuschüsse der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt)

18 Vermeidbare Doppelstrukturen in der Nationalparkverwaltung Harz

In der gemeinsamen Nationalparkverwaltung Harz der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen sind einige länderübergreifende Aufgaben länderspezifisch organisiert. Die Waldentwicklung, die Wildbestandsregulierung und die Nationalparkwacht werden weiterhin nach Ländern getrennt in zwei Fachbereichen parallel wahrgenommen. Wegen der Doppelstrukturen sind die Vorteile einer gemeinsamen Verwaltung ungenutzt geblieben.

1 Vorbemerkung

Die Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen richteten 1990 bzw. 1994 im Harz getrennte Nationalparke ein. Bereits in den jeweiligen Nationalparkgesetzen setzten sie sich das Ziel, diese Nationalparke zusammenzuführen.

Mit den weitgehend gleich lautenden Nationalparkgesetzen Harz vom 19. Dezember 2005¹⁰⁹ und vom 20. Dezember 2005¹¹⁰ verwirklichten die Länder diese Absicht. Mit dem Staatsvertrag vom 5. Januar 2006 führten sie die beiden bis dahin getrennten Verwaltungen in Wernigerode zusammen.¹¹¹ Die gemeinsame Nationalparkverwaltung nahm im April 2006 ihre Arbeit auf.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt und der Niedersächsische Landesrechnungshof haben die Nationalparkverwaltung 2009 gemeinsam geprüft.

¹⁰⁹ Gesetz über den Nationalpark „Harz (Niedersachsen)“ vom 19. Dezember 2005 (Nds. GVBl. S. 446).

¹¹⁰ Gesetz über den Nationalpark „Harz (Sachsen-Anhalt)“ vom 20. Dezember 2005 (GVBl. LSA S. 816).

¹¹¹ Staatsvertrag über die gemeinsame Verwaltung der Nationalparke „Harz (Niedersachsen)“ und „Harz (Sachsen-Anhalt)“ vom 5. Januar 2006 (Nds. GVBl. S. 69 und GVBl. LSA S. 81).

2 Aufbauorganisation

Die Niedersächsische Landesregierung unterrichtete den Umweltausschuss des Niedersächsischen Landtages im Juni 2005 über den Stand der Verhandlungen der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen zur Zusammenlegung der beiden Nationalparke Harz.¹¹² Zum Aufbau der gemeinsamen Nationalparkverwaltung führte sie Folgendes aus:

„Es besteht zwischen Niedersachsen und Sachsen-Anhalt Einigkeit darüber, die Verwaltung in vier Fachbereiche zu gliedern:

Fachbereich 1 Allgemeine Verwaltung

Fachbereich 2 Naturschutz, Forschung und Dokumentation

Fachbereich 3 Waldentwicklung und Wildbestandsregulierung

Fachbereich 4 Information, Bildung und Erholung.“

In der Fragestunde der Landtagssitzung von Sachsen-Anhalt am 19. Januar 2006¹¹³ äußerte sich die Ministerin für Landwirtschaft und Umwelt namens der Landesregierung in derselben Weise.

Bei der Besetzung der Stellen für die Fachbereichsleitungen 3 und 4 im Februar 2006 konnten sich das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt und das Niedersächsische Umweltministerium nicht einigen. Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht entschieden die Ministerien, dass wesentliche Aufgaben weiterhin getrennt wahrgenommen werden. So ordneten sie die Waldbehandlung, die Wildbestandsregulierung, die revierspezifischen Aufgaben, den Waldschutz und die Nationalparkwacht im niedersächsischen Gebiet dem Fachbereich 3 und dieselben Aufgaben im Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt dem Fachbereich 4 zu.

3 Würdigung

Die Entscheidungen zur Aufbauorganisation hatten Doppelstrukturen zur Folge. Die Aufgaben der Waldentwicklung, der Wildbestandsregulierung und der Nationalparkwacht werden – getrennt durch die Landesgrenze – separat in zwei Fachbereichen mit jeweils eigener Leitung wahrgenommen.

¹¹² Vorlage vom 27. Juni 2005, Niedersächsisches Umweltministerium, Az.: 52-22248/8/8

¹¹³ Landtag von Sachsen-Anhalt, Plenarprotokoll 4/71, S. 5066

Die Rechnungshöfe sehen keine Gründe, die diese Doppelstrukturen rechtfertigen könnten. Die bestehende Regelung widerspricht sowohl organisatorischen Grundsätzen als auch dem Ziel, die beiden Teile des Nationalparks so weit wie möglich zusammenzuführen. Dies gilt umso mehr, als es sich bei den zurzeit regional getrennten Arbeitsbereichen um länderübergreifende, einheitlich wahrzunehmende Kernaufgaben handelt, für die es einvernehmliche Fachkonzepte gibt. Die Aufgaben sollten deshalb nicht nach örtlichen, sondern ausschließlich nach sachlichen Gesichtspunkten zusammengefasst werden.

Organisatorisch wäre – wie ursprünglich auch vorgesehen – dem Fachbereich 3 die Waldentwicklung und Wildbestandsregulierung, dem Fachbereich 4 neben der Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung die gesamte Nationalparkwacht zuzuordnen. Die Zusammenfassung der Aufgaben in jeweils nur einem Fachbereich würde die erforderlichen Abstimmungsprozesse zwischen den Fachbereichen minimieren, klare Verantwortlichkeiten schaffen, Mehrfachzuständigkeiten ausschließen, die Aufgabenerledigung vereinheitlichen, die Kommunikation sowohl nach innen als auch nach außen vereinfachen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand vermeiden und die Arbeit insgesamt wesentlich effizienter gestalten.

Die Aufbauorganisation entspräche damit den mit der Errichtung einer länderübergreifenden Nationalparkverwaltung verfolgten Zielen, nämlich die Einheitlichkeit des Landschaftsraums zu betonen und die Vereinheitlichung der fachlichen Arbeit herbeizuführen.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Die Ministerien beider Länder haben im Oktober 2010 in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erklärt, dass durch eine Vermeidung von Doppelstrukturen und die Zusammenfassung gleicher bzw. ähnlicher Aufgaben in einem Fachbereich positive Effekte erreicht werden können. Ziel beider Länder sei es, den Prozess der Zusammenführung der beiden Nationalparke weiter voranzutreiben. Dies werde durch das Leitbild, die vorliegenden Fachkonzepte und den ersten gemeinsamen Nationalpark gewährleistet. Beide Länder seien bereit, die „Strukturen zu gegebener Zeit zu überprüfen“.

In einer weiteren, von den Rechnungshöfen erbetenen Stellungnahme, erklärten die Ministerien im Juni 2011, „dass sich das Thema weiterhin in der Beratung zwischen den Häusern befindet“.

5 Schlussbemerkung der Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe halten es für erforderlich, die beschriebenen Doppelstrukturen zügig zu beseitigen, um die Vorteile der gemeinsamen Verwaltung auch für diese Aufgaben baldmöglichst zu nutzen. Sie erwarten die Zusage, dass die Ministerien die Aufgaben ohne Verzögerung länderübergreifend zusammenführen.

Die Erörterungen 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.

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung wurden mit der LT-Drs. Nr. 6/49 vom 11. Mai 2011 veröffentlicht.

2.2 Prüfung der Übernahme von Bürgschaften durch den MDR

Im Namen der Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die vom MDR und der DREFA Media Holding GmbH in den Jahren 2000 bis 2008 gegebenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren Bürgschaftsvorausset-

zungen, Bürgschaftsentscheidungen (Risikobewertung) sowie Bürgschaftskonditionen. Zur Prüfungsmitteilung der Rechnungshöfe vom 14. Juli 2011 hatte der MDR am 15. September 2011 Stellung genommen.

2.3 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. Der Entwurf der Prüfungsmitteilung liegt dem MDR seit dem 14. Februar 2011 zur Stellungnahme vor.

2.4 Operative Geldgeschäfte des MDR, Teil 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 LT-Drs. 5/1891 vom 3. April 2009 veröffentlicht. Der Sächsische Rechnungshof prüft seit 2010 im Auftrag der drei Rechnungshöfe die Umsetzung der Forderungen der Rechnungshöfe aus dieser Prüfung, die Auswirkungen der Finanzmarktkrise sowie den Abbau stiller Reserven. Der Prüfungszeitraum umfasst die Jahre 2006 bis 2010, wobei der Schwerpunkt der Prüfung in den Jahren 2008 bis 2010 liegt.

2.5 Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt prüft in Abstimmung mit den Rechnungshöfen der Länder Sachsen und Thüringen die wirtschaftliche Lage des MDR. Schwerpunkte der Prüfung werden insbesondere sein: die Darstellung der Vermögens- und Finanzlage des MDR, die Ertragslage und Ertragsentwicklung sowie die Realisierung von Sparbeschlüssen des MDR zur Erzielung von Einsparungen in Höhe von 115 Mio. € 2011 bis 2016. Das Eröffnungsgespräch zur Prüfung fand am 20. Juli 2011 statt.

Nach Abschluss der Prüfverfahren zu 2.2 bis 2.5 wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen unterrichten, der diese seinerseits dem Landtag mitteilt.

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 Hörfunk,
- 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 MSA finanziert sich im Wesentlichen aus einem Anteil an der Rundfunkgebühr. Die Höhe des Anteils und seine Zuweisung sind in §§ 10 und 11 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) geregelt. Aus der Rundfunkgebühr erhält die MSA zur Aufgabenerfüllung jährlich rund 4,3 Mio. €

Bei der MSA sind 21 Mitarbeiter/innen fest angestellt. Die Versammlung der MSA besteht aus 25 Mitgliedern. Für Personal, Verwaltungs- und Zulassungsausgaben werden knapp die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel verausgabt.

Etwa ein Drittel der Ausgaben entstehen der MSA durch die Förderung von sieben Offenen Kanälen und zwei nicht kommerziellen lokalen Hörfunksendern im Land Sachsen-Anhalt. Rund 10 v. H. der Ausgaben entstehen der MSA durch die Unterstützung medienpädagogischer Maßnahmen und sonstiger Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz. Weitere 10 v. H. der Ausgaben entstehen im Zusammenhang mit der Förderung der technischen Infrastruktur sowie der Geschäftsstelle Digitaler Rundfunk Mitteldeutschland und des Büros Digitaler Rundfunk.

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 hat auf der Grundlage von § 50 Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Me-

dienG LSA) die Haushaltsführung der Jahre 2006 bis 2009 geprüft. Das Jahr 2010 wurde nachrichtlich in die Betrachtung einbezogen.

Schwerpunkte der Prüfung waren die Entwicklung der Einnahmen aus der Rundfunkgebühr, die finanziellen Auswirkungen durch die Beteiligung an Gemeinschaftsaufgaben und Gemeinschaftseinrichtungen der Landesmedienanstalten, die Bildung und Entwicklung von Rücklagen, die Förderung von medienwissenschaftlichen und medienpädagogischen Projekten sowie die Förderung der technischen Infrastruktur.

1 Entwicklung der Einnahmen aus der Rundfunkgebühr

Der Anteil der Landesmedienanstalten an der Rundfunkgebühr beträgt seit dem 1. April 2005 1,9275 v. H. des Aufkommens aus der Grundgebühr und 1,8818 v. H. des Aufkommens aus der Fernsehgebühr. Mit Inkrafttreten des 15. RÄStV zum 1. Januar 2013 soll die Höhe des Anteils der Landesmedienanstalten 1,8989 v. H. des Rundfunkbeitragsaufkommens betragen. Die Kopplung der Finanzierung der Landesmedienanstalten an die Rundfunkgebühr und die damit verbundene automatische Teilhabe der Landesmedienanstalten an den Erhöhungen der Rundfunkgebühr stößt seit Jahren auf kritische Einwände der Rechnungshöfe und der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).¹¹⁴

Der Anteil der Landesmedienanstalten an der monatlichen Rundfunkgebühr beträgt derzeit 34 Cent.¹¹⁵ Der Gebührenanteil der Landesmedienanstalten am Rundfunkgebührenaufkommen betrug im Jahr 2005 rund 135,9 Mio. € und im Jahr 2009 rund 144,2 Mio. €¹¹⁶. Der Anteil der MSA an diesem Gebührenaufkommen betrug im Jahr 2009 etwa 3,1 v. H. (2005: 3,26 v. H.), das sind rund 4,5 Mio. € (2005: rund 4,4 Mio. €).

Die Landesmedienanstalten erhalten ihre Gebührenanteile aus dem Gebührenaufkommen des jeweiligen Bundeslandes, wobei allen Landesmedienanstalten jährlich ein Sockelbetrag in Höhe von 511.290 € zusteht. Landesgesetzliche Kürzungen sind möglich. Von der staatsvertraglichen Befugnis, der MSA nur einen Teil der ihr zustehenden Rundfunkgebühr zuzuweisen, hat der Landesgesetzgeber in Sachsen-Anhalt keinen Gebrauch gemacht.

¹¹⁴ 14. KEF-Bericht, Tz. 287

¹¹⁵ 16. KEF-Bericht, Tz. 336

¹¹⁶ ohne Berücksichtigung der Nachzahlungen im Folgejahr aufgrund der endgültigen Abrechnung durch die Clearingstelle

Aufgrund der landesgesetzlichen Kürzungen (2009 rund 40,9 Mio. €)¹¹⁷ und durch den Einbehalt einer Kostenpauschale für den Gebühreneinzug (seit 2006: 3,6 v. H., vorher 3,5 v. H.) stehen den Landesmedienanstalten weniger Gebührenerträge als oben genannt zur Verfügung. So erhielten die 14 Landesmedienanstalten im Jahr 2009 inklusive der Nachzahlung aufgrund der endgültigen Abrechnung für das vorangegangene Jahr rund 100,1 Mio. € aus dem Rundfunkgebührenaufkommen. Die MSA erhielt rund 4,3 Mio. €.

Eine Ermittlung des Finanzbedarfs der Landesmedienanstalten durch die KEF, analog den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, erfolgt nicht.

Die Landesmedienanstalten profitieren von Steigerungen der Rundfunkgebühr, ohne einen entsprechenden Finanzbedarf nachweisen zu müssen. Damit hat die pauschale Finanzierung der Landesmedienanstalten aus Rundfunkgebühren keinen Bezug zum konkreten Finanzbedarf.

Bereits in der Vergangenheit haben steigende Gebühreneinnahmen bei den Landesmedienanstalten immer wieder zu einer Ausweitung der Aufgaben geführt. So sind in den letzten Jahren durch gesetzliche Regelungen den Landesmedienanstalten neue Aufgabenfelder zugewiesen worden. Verwiesen sei hier auf die Möglichkeit der Förderung der Medienkompetenz aus Mitteln der Rundfunkgebühr¹¹⁸ und die Erweiterung der Aufgaben der Landesmedienanstalten im Zusammenhang mit dem Jugendmedienschutz¹¹⁹. Darüber hinaus wurde die Zulässigkeit der Förderung der technischen Infrastruktur und neuartiger Rundfunkübertragungstechniken mehrmals verlängert, zuletzt bis zum 31. Dezember 2020.

Die Rechnungshöfe der Länder haben in den letzten Jahren mehrfach die Durchführung einer generellen Aufgabenkritik zu den Landesmedienanstalten empfohlen. Dieser Empfehlung sind die Länder und die Medienanstalten nach

¹¹⁷ Die Kürzungen aufgrund landesgesetzlicher Regelungen betragen im Jahr 2009 in Hessen 37,5 v. H. (rund 4 Mio. €), in Hamburg/Schleswig-Holstein 77 v. H. (rund 7 Mio. €), in Niedersachsen 35 v. H. (rund 4,9 Mio. €), in Nordrhein-Westfalen 45 v. H. (rund 13,2 Mio. €), in Baden-Württemberg 53 v. H. (rund 10 Mio. €), in Sachsen rund 1,4 Mio. €, in Mecklenburg-Vorpommern 20 v. H. (668.000 €), in Berlin/Brandenburg ab 2010 27,5 v. H. (rund 2,6 Mio. €).

¹¹⁸ Mit dem Inkrafttreten des 4. RÄStV zum 1. April 2000 wurden den Landesmedienanstalten neue Fördermöglichkeiten eingeräumt. Zusätzlich konnten nunmehr auch Projekte der Medienkompetenz gefördert werden (vgl. § 40 Abs. 1 RStV).

¹¹⁹ Der Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und Jugendschutz (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag) trat zum 1. April 2003 in Kraft. Gingen die ersten Entwürfe zum Staatsvertrag noch von einer Aufgabenwahrnehmung durch die Jugendschutzbehörden der Länder – zumindest im Bereich der Telemedien – aus, so knüpften die Rundfunkreferenten bei ihrem Reformansatz an bestehende Strukturen der Rundfunkaufsicht an. Aufsichtsbehörde wurde die gemeinsame Stelle Jugendschutz und Programm, eingerichtet bei den Landesmedienanstalten.

Auffassung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt nur ansatzweise nachgekommen.

Auf der Klausurtagung am 5. und 6. November 2010 haben die Mitglieder der Versammlung der MSA über die künftige Wahrnehmung von Schwerpunktaufgaben vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Finanzausstattung diskutiert und ein Thesenpapier erarbeitet.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt begrüßt das Thesenpapier als einen ersten Schritt hinsichtlich einer Aufgabenkritik. Insbesondere unterstützt er, dass die MSA Möglichkeiten prüfen will, um zusätzliche Einnahmen zu generieren, kostendämpfende Optimierungspotenziale zu erschließen und konkrete Einsparansätze umzusetzen.

2 Strukturänderungen bei den Landesmedienanstalten

Um die Aufgabenerfüllung der Landesmedienanstalten finanziell zu sichern, wurden diese im Jahr 2005 in der Protokollerklärung Nr. 12 zum 8. RÄStV¹²⁰ von den Ländern gebeten, noch nicht genutzte Rationalisierungspotenziale zu erschließen. Die Länder beabsichtigten, Strukturen und Finanzierung der Landesmedienanstalten gemeinsam zu überprüfen.

Die Rechnungshöfe der Länder kamen im Jahr 2007 zu dem Ergebnis, dass die Stellungnahme der Landesmedienanstalten vom 11. September 2006 den Ansprüchen einer generellen Aufgabenkritik nicht genüge. Mit Blick auf die schnelle technische Entwicklung und den sehr hohen Koordinierungsaufwand der 14 Landesmedienanstalten haben die Rechnungshöfe empfohlen, weitere Rationalisierungspotenziale u. a. durch arbeitsteilige oder zentrale Aufgabenwahrnehmung auszuschöpfen.¹²¹

Mit dem Inkrafttreten des 10. RÄStV zum 1. September 2008 ist die Möglichkeit geschaffen worden, Veranstalter von bundesweit verbreitetem privaten Rundfunk zentral zuzulassen. Damit einhergehend sollte auch eine Reform der Landesmedienanstalten erfolgen. So wurde neben der seit 1997 bestehenden Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und der seit 2003 bestehenden

¹²⁰ Protokollerklärung aller Länder zur Struktur und zur Finanzierung der Landesmedienanstalten (§ 10 RFinStV)

¹²¹ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 19. bis 21. September 2007 in Bremen.

Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) im Jahr 2008 die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) geschaffen.

Mit der neu gegründeten Kommission ZAK besteht ein zentrales Gremium in Deutschland, das bundesweite Zulassungen und Zuweisungen für private Rundfunkveranstalter, Plattformen und Übertragungskapazitäten ausspricht und die Aufsicht wahrnimmt. Im Jahr 2009 beriet die ZAK über insgesamt 24 neue Anträge für Rundfunklizenzen und über 23 Anträge für Unbedenklichkeitsbescheinigungen von Telemedien.

Für die Kommissionen ZAK, GVK¹²², KEK und KJM ist gemäß § 35 Abs. 7 des 10. RÄStV eine gemeinsame Geschäftsstelle zu bilden, die die Kommissionen in ihrer Arbeit unterstützt. Dadurch soll die Arbeit der einzelnen Kommissionen besser koordiniert und Synergieeffekte genutzt werden. Die Geschäftsstelle hat ihre Arbeit am 18. Mai 2010 aufgenommen. Unbeschadet dessen wurde festgelegt, dass bis zum 31. August 2013 die Geschäftsstellen der KJM in Erfurt und der KEK in Potsdam verbleiben.¹²³

Als Sitz der KJM haben die Ministerpräsidenten 2003 gemäß § 14 Abs. 10 JMStV¹²⁴ Erfurt bestimmt. Die Geschäftsstelle in Erfurt ist mit 2,5 Mitarbeiterstellen für organisatorische und koordinierende Aufgaben zuständig. Von den Landesmedienanstalten wurden entsprechende Räumlichkeiten von der Thüringer Landesmedienanstalt angemietet. Zum Vorsitzenden der KJM ist am 2. April 2003 der Präsident der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) gewählt worden. Beim KJM-Vorsitzenden in München ist die Stabsstelle der KJM angesiedelt. Die Stabsstelle ist für inhaltliche Fragen, die Vorbereitung von Grundsatzangelegenheiten und die Öffentlichkeitsarbeit verantwortlich. Die Mitarbeiter der Stabsstelle sind bei der BLM fest angestellt. Die Personalkosten werden gegenwärtig nur zum Teil von der Gemeinschaft der Landesmedienanstalten finanziert.

Der Landesrechnungshof kann derzeit eventuelle Wirtschaftlichkeitseffekte aus der Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten nicht nachvollziehen. So nimmt die mit dem 10. RÄStV neu geschaffene gemeinsame Geschäftsstelle lediglich koordinierende Aufgaben wahr. Aufgrund des föderalen Systems

¹²² Gremienvorsitzendenkonferenz

¹²³ Die KJM fungiert seit April 2003 als zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Internet). Die KEK prüft seit Mai 1997 zur Sicherung der Meinungsvielfalt die Beteiligungen verschiedener Mediengruppen an den Sendern.

¹²⁴ Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien vom 19. Dezember 2002 (GVBl. LSA 2002, S. 428 ff.)

verbleibt die inhaltliche Bearbeitung von Anträgen und Beschwerden weiterhin bei den Landesmedienanstalten. Gleiches gilt im Hinblick darauf, dass die KJM und die KEK erst 2013 bei der gemeinsamen Geschäftsstelle in Berlin angesiedelt werden sollen.

Für den Landesrechnungshof ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb die inhaltlichen Aufgaben der KJM beim Vorsitzenden in München wahrgenommen werden, obwohl die Regierungschefs der Länder als Sitz für die Kommission Erfurt bestimmt haben.

Dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt ist bewusst, dass aufgrund der föderalen Strukturen im Rundfunkbereich einer Zusammenarbeit Grenzen gesetzt werden. Trotzdem ist er der Auffassung, dass die Medienanstalten einer notwendigen generellen Aufgabenkritik nur ansatzweise nachgekommen sind.

Entsprechend dem Thesenpapier der Versammlung der MSA vom 5. und 6. November 2010 sind die Zulassung und Beaufsichtigung des privaten Rundfunksystems und der privaten Telemedienanbieter im Programm und Jugendmedienschutz als Zentral- und Kernaufgaben der Landesmedienanstalten vorrangig abzusichern. Hierbei sieht die Versammlung trotz der Zentralisierung bei bundesweit wahrzunehmenden Gemeinschaftsaufgaben der Landesmedienanstalten – allein durch die zunehmende Zahl der bundesweiten Rundfunkveranstalter und der rasant anwachsenden Internetnutzung – einen weiteren Aufgabenaufwuchs. Die Versammlung regt daher eine Prüfung an, ob im Rahmen der weiterhin föderal zu strukturierenden Zusammenarbeit Möglichkeiten für eine Optimierung bei der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (Spezialisierung versus Generalisierung) und bei den Verfahren für die Kommissionen ZAK, KJM, KEK und GVK bestehen. Dies sei im Kreise der Landesmedienanstalten noch zu erörtern. Personalkosten für die bundesweiten Aufgaben sollen gemäß Beschluss der Landesmedienanstalten ab dem Jahr 2013 nur noch dann gemeinsam finanziert werden, wenn diese in der gemeinsamen Geschäftsstelle in Berlin erledigt werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass durch die Optimierung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung Rationalisierungspotenziale erschlossen werden müssen. Die MSA wurde gebeten, zu gegebener Zeit über das Ergebnis der Prüfung zu berichten.

3 Rücklagenbildung

Die MSA hat in den Kalenderjahren 2006 bis 2009 die Möglichkeit der Bildung von Rücklagen im Sinne des § 50 Abs. 2 MedienG LSA regelmäßig genutzt:

Bezeichnung der Rücklage	01.01.2006	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
	- € -				
Förderung der technischen Infrastruktur	0,00	173.000,00	78.700,00	76.363,26	130.118,23
Informations- und Kommunikationstechnik	6.768,14	0,00	0,00	0,00	0,00
Offene Kanäle	76.900,00	48.100,00	121.100,00	119.000,00	145.443,41
Programmberichte Fernsehen/Hörfunk sowie Offene Kanäle und Nichtkommerzielle Lokalradios	141.669,00	0,00	50.000,00	57.700,00	88.087,86
MonicAA*	3.795,08	13.000,00	13.000,00	0,00	0,00
Liquiditätsrücklage (Betriebsmittelrücklage)	240.000,00	240.145,00	240.189,64	350.728,86	243.000,00
Summe der Rücklagen	469.132,22	474.245,00	502.989,64	603.792,12	606.649,50
Summe der Einnahmen aus der Rundfunkgebühr		1.059.000,00	1.033.000,00	1.038.750,00	1.080.000,00
Obergrenzen (50 v. H. der Summe der Einnahmen)		529.500,00	516.500,00	519.375,00	540.000,00
Überschreitung der Obergrenze		0,00	0,00	84.417,12	66.649,50

* MonicAA – Programmaufzeichnungs- und Auswertungssystem

Die Bildung von Rücklagen setzt nach dem Gesetz voraus, dass sie bei wirtschaftlicher und sparsamer Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Daneben ist die Notwendigkeit einer Rücklage in jedem Haushaltsjahr erneut festzustellen. Zudem besteht zwischen MSA und Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt dahingehend Übereinstimmung, dass der Bestand per 31. Dezember aller im Haushaltsjahr bestehenden Rücklagen, inklusive der Liquiditätsrücklage¹²⁵, die Hälfte der Höhe einer Quartalszahlung aus der Rundfunkgebühr auf keinen Fall übersteigen soll.

Die zum 31. Dezember der Haushaltsjahre 2008 und 2009 ausgewiesenen Beträge der Rücklagen liegen mit 84.400 € und 66.600 € deutlich über dieser Grenze. Die Überschreitung entspricht einem prozentualen Wert von 16,3 und 12,3 v. H.

Die Gesamtsumme der 2008 und 2009 durch die MSA gebildeten Rücklagen war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Sie widerspricht nach seiner Ansicht in Einzelfällen dem Grundsatz, dass die Bildung der Rücklagen auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken ist. Weiterführende Angaben und Begründungen dazu, dass die Überschreitung insbesondere vor dem Hintergrund der ge-

¹²⁵ Die MSA hat in den Jahresrechnungen für die Kalenderjahre 2006 bis 2009 regelmäßig eine Liquiditätsrücklage (Betriebsmittelrücklage) gebildet. Aus den in der Rücklage gebundenen Mitteln sollen die laufenden Geschäftsausgaben des jeweiligen Folgejahres bis zur ersten Quartalszahlung aus der Rundfunkgebühr am 15. Februar bestritten werden.

setzunglich geforderten Notwendigkeit der Rücklagen für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung unumgänglich war, hat die MSA nicht vorgetragen.

Die MSA hat in den Jahren 2006 bis 2009 regelmäßig eine Liquiditätsrücklage gebildet. Aus dieser Rücklage sollen die laufenden Geschäftsausgaben des jeweiligen Folgejahres bis zur ersten Quartalszahlung aus der Rundfunkgebühr am 15. Februar bestritten werden. In den Jahren 2006, 2007 und 2009 hat die MSA hierfür jeweils einen Betrag von rund 240.000 € der Rücklage zugeführt. In der Jahresrechnung 2008 erfolgte eine Zuführung zur Betriebsmittelrücklage in Höhe von 350.700 €. Für den Landesrechnungshof war es aufgrund der insgesamt unverändert bestehenden Sachlage zur Finanzsituation der MSA nicht erkennbar, worauf die vorgenommene deutliche Erhöhung der Liquiditätsrücklage zurückzuführen ist. Durch diese erhöhte Zuführung wurde im Jahr 2008 die o. g. Obergrenze deutlich überschritten. Im Jahr 2009 erfolgten höhere Zuführungen zu den Rücklagen für die Förderung der technischen Infrastruktur (Maßnahmen zur Digitalisierung) und der Offenen Kanäle (Erneuerung der Sendetechnik) als in den Vorjahren.

Die MSA hat in ihrer Stellungnahme vom 4. April 2011 zur Prüfungsmitteilung nochmals bestätigt, dass der Bestand aller im Haushaltsjahr bestehenden Rücklagen, inklusive der Liquiditätsrücklage, per 31. Dezember die Hälfte der Höhe einer Quartalszahlung aus der Rundfunkgebühr nicht übersteigen soll. Die im Jahr 2006 gemeinsam mit dem Landesrechnungshof erörterten Grundsätze für die Rücklagenbildung sind weiterhin als Maßstab anzuwenden. Die MSA hat gleichzeitig darauf hingewiesen, dass für das Haushaltsjahr 2010 diese Obergrenze voraussichtlich wieder deutlich unterschritten werden wird. Des Weiteren werden seit dem Jahr 2010 variable Zahlungsziele zum Ende des ersten Quartals und damit nach Eingang der ersten Abschlagszahlung aus der Rundfunkgebühr vereinbart.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die MSA die Möglichkeit der Rücklagenbildung streng an den Vorgaben des § 50 Abs. 2 MedienG LSA ausrichtet. Neben dem Erfordernis, dass Rücklagen nur gebildet werden dürfen, soweit und solange dies zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung erforderlich ist, ist auch deren Notwendigkeit für jedes einzelne Haushaltsjahr erneut festzustellen. Danach muss jede Rücklage im Einzelnen sachlich begründet und deren Höhe rechnerisch bzw. kalkulatorisch nachvollziehbar belegt werden.

An seinen im Schreiben vom 20. September 2006 gemachten Ausführungen zur Rücklagenbildung, die im Vorfeld umfassend mit der MSA erörtert wurden, hält der Landesrechnungshof uneingeschränkt fest. Danach ist zu beachten, dass Rücklagen nur zu bilden sind, soweit Maßnahmen nicht aus Mitteln eines Haushaltsjahres finanziert werden können. Voraussetzung ist danach das Bestehen eines kostenintensiven und langfristigen Projektes. In diesen Fällen ist die Rücklage ratierlich über den vorgesehenen Projektzeitraum anzusammeln. Des Weiteren soll der Bestand per 31. Dezember aller im Haushaltsjahr bestehenden Rücklagen, inklusive der Liquiditätsrücklage, die Hälfte der Höhe einer Quartalszahlung aus der Rundfunkgebühr auf keinen Fall übersteigen.

4 Förderung der Medienkompetenz

Das Medienkompetenzzentrum der MSA bietet zahlreiche Schulungen an, die anerkannter Bestandteil im Lehrerfortbildungsprogramm des Kultusministeriums des Landes Sachsen-Anhalt sind. An diesen Kursen können außer Lehrer/innen auch alle interessierten Bürger/innen teilnehmen. Kursgebühren werden nicht erhoben. Eine finanzielle Beteiligung an den Kosten der MSA für die Kurse durch das Kultusministerium oder das Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung erfolgt nicht.

Darüber hinaus können interessierte Schulen, Kindergärten, aber auch Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen kostenfrei die drei Medienmobile der MSA für eigene Medienprojekte anfordern und diese unter Anleitung von Medienpädagogen/-innen der MSA umsetzen. Die „mobile“ medienpädagogische Arbeit der MSA wurde im Jahr 2008 und 2009 von drei Medienpädagogen/innen realisiert. Sie wurden von rund zehn Honorarkräften unterstützt. Ohne Personalaufwendungen für die drei festangestellten Mitarbeiter entstanden der MSA im Jahr 2009 Aufwendungen in Höhe von rund 93.900 €.

Mit dem ebenfalls kostenfreien Angebot „Elternnavigator Medienkompetenz“ bietet die MSA den Schulen und Bildungseinrichtungen in Sachsen-Anhalt eine 90-minütige Informationsveranstaltung an. Ziel ist es, Eltern und Lehrkräften Hilfestellungen für den Medienalltag und die Medienerziehung zu geben.

Bereits im Abschlussgespräch zur Prüfung der Haushaltsführung der Jahre 2003 bis 2005 hat die MSA darauf hingewiesen, dass sie die Vermittlung und Förderung der Medienkompetenz als einen Schwerpunkt ihrer Arbeit sehe, insbesondere da sich andere Institutionen aus diesem Bereich zurückziehen.

In ihrem Thesenpapier vom 5./6. November 2010 unterstreicht die MSA die Bedeutung der Vermittlung der Medienkompetenz und weist zugleich darauf hin, dass sie nicht allein in der Lage ist, den gesellschaftlichen Bedarf nach Ausweitung der medienpädagogischen Angebote flächendeckend vorzuhalten. Die Versammlung spricht sich daher für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der MSA, den obersten Landesbehörden sowie weiteren Organisation und Verbänden mit dem Ziel aus, die Vermittlung von Medienkompetenz gemeinsam zu organisieren und gemeinsam zu finanzieren. Zur Erzielung weiterer Einnahmen soll die Kostenfreiheit von Spezialkursen im Medienkompetenzzentrum nochmals geprüft werden.

Der Landesrechnungshof unterstützt das Ziel, die Medienkompetenz aller Menschen im Lande zu stärken. Dazu ist aus Sicht des Landesrechnungshofes eine effektive Zusammenarbeit zwischen allen Institutionen notwendig, die gleiche Ziele verfolgen. So können Maßnahmen abgestimmt und vorhandene finanzielle Mittel unter dem Aspekt der Nutzung von Synergien eingesetzt werden. Eine alleinige oder überwiegende Finanzierung solcher Maßnahmen durch die MSA und damit aus Rundfunkgebühren ist zu vermeiden.

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 13. Oktober 2011

Dessau-Roßlau im Oktober 2011



Seibicke
Präsident

Redaktioneller Hinweis:

Nach der Landtagswahl am 20. März 2011 wurden die Geschäftsbereiche und auch die Bezeichnungen der Ministerien teilweise verändert.

Die Beiträge des vorliegenden Jahresberichtes beruhen auf Prüfungsergebnissen, die überwiegend den Zeitraum vor dem 20. März 2011 betreffen. Die neuen Bezeichnungen der Ministerien hat der Landesrechnungshof deshalb nur dann verwendet, wenn Empfehlungen und Schlussfolgerungen für zukünftige Jahre dargestellt wurden.