

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2012

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2011



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 – Grundsatzbeitrag	1
Mängel bei der öffentlichen Förderung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung staatlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts am Beispiel der „Stiftung Moritzburg - Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt“ der Haushaltsjahre 2004 bis 2010	1
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....	42
1 Erhebliche finanzielle Mehrbelastung beim PPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg	42
2 Keine vollumfängliche Ermittlung des Personalbedarfs in den Dienststellen des Landes.....	65
3 Zu geringe Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Dozenten beim Aus- und Fortbildungsinstitut des Landes Sachsen-Anhalt	72
4 Mangelhafte Personalausstattung des Polizeiärztlichen Dienstes und Wirtschaftlichkeitsdefizite bei der Abrechnungsstelle Heilfürsorge	80
5 Erhebliche Defizite in der Geschäftsführung des Landesfeuerwehrverbandes sowie deren Begünstigung durch die Zuwendungsgeber	90
6 Unzureichende Nutzung des Leistungsvergleichs zwischen den Finanzämtern	108
7 Mangelhafte Steuerfestsetzung sowie ungenügende Kontroll- möglichkeiten bei Steuerfällen mit Bezug auf haushaltsnahe Dienst- und Handwerkerleistungen.....	118
8 Erhebliche Mängel bei der Förderung der Familienverbände	124
9 Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung von Fördermitteln in den Bereichen „Marketing und Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte“ durch die Einschaltung eines privaten Geschäftsbesorgers für alle Zuwendungsempfänger	138
10 Zu hoch ermittelter Personalbedarf und überhöhter Personaleinsatz im Servicebereich der Staatsanwaltschaften.....	149
11 Inkonsequentes Verhalten bezüglich der Veräußerung des Landesweingutes Kloster Pforta GmbH	159
12 Lange Dauer und fehlende flächendeckende Umsetzung des Projektes Regio-Info	170
13 Komplexe Finanzierungsstrukturen des Öffentlichen Personen- nahverkehrs (ÖPNV) im Land Sachsen-Anhalt.....	175

14	Ungenügende Belastbarkeit der Gesamtkosten und fehlende gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme Ernst-Reuter-Allee der Landeshauptstadt Magdeburg.....	186
15	Erhebliche Defizite bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Sanierungsgebieten im Rahmen der Städtebauförderung	196
16	Versäumnisse des Landes im Rahmen der Rechtsaufsicht über die Unterhaltungsverbände sowie fehlende Überprüfung der bereits erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse durch die Wasserbehörde	211
	Zuständigkeit des Senats	216

Abkürzungsverzeichnis

ANBest-P	- Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAT-O	- Bundesangestelltentarif Ost
BGB	- Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	- Bundesgesetzblatt
BHO	- Bundeshaushaltsordnung
DB	- Deutsche Bahn
EFRE	- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	- Europäische Gemeinschaft
EU	- Europäische Union
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
IB	- Investitionsbank Sachsen-Anhalt
IT	- Informations- und Kommunikationstechnik
LH MD	- Landeshauptstadt Magdeburg
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
LVwA	- Landesverwaltungsamt
MBI. LSA	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
OFD	- Oberfinanzdirektion
ÖPNVG LSA	- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt
PPP	- Public Private Partnership
SGB	- Sozialgesetzbuch
TV-L	- Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
VbE	- Vollbeschäftigteneinheit
VE	- Verpflichtungsermächtigungen
VO (EG)	- Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
VV	- Verwaltungsvorschrift
VwVfG	- Verwaltungsverfahrensgesetz

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Mängel bei der öffentlichen Förderung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung staatlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts am Beispiel der „Stiftung Moritzburg - Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt“ der Haushaltsjahre 2004 bis 2010

Staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts sind rechtlich selbständige und eigenverantwortlich handelnde Einrichtungen der sog. mittelbaren Landesverwaltung, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Der Stifter ist in diesen Fällen das Land Sachsen-Anhalt.

Ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung erfolgt grundsätzlich entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Landes.

Der Landesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren im Rahmen verschiedener Schwerpunktprüfungen und Prüfungen der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung erhebliche Mängel bei der Arbeit der Stiftungen festgestellt. Die Vielzahl und die Bedeutung dieser Feststellungen weisen auf strukturelle Unzulänglichkeiten innerhalb der öffentlich-rechtlichen Stiftungslandschaft in Sachsen-Anhalt hin. Die Unzulänglichkeiten umfassen die Einhaltung aller anzuwendenden rechtlichen und wirtschaftlichen Grundsätze bei der eigenverantwortlichen Arbeit der Stiftungsvorstände als Geschäftsführungs- und Vertretungsorgane sowie der Stiftungsräte als Überwachungs- und Entscheidungsorgane.

Die dargestellten Versäumnisse hat der Landesrechnungshof auch bei der Stiftung Moritzburg in einer aktuellen Prüfung festgestellt. Der Vorstand der Stiftung Moritzburg ist den komplexen ihm obliegenden satzungsgemäßen Aufgaben in erheblichem Umfang nicht gerecht geworden. Der Stiftungsrat versäumte in gravierender Weise, seine originär und gleichrangig per Satzung zugewiesenen grundsätzlichen Entscheidungsbefugnisse auszuüben sowie der Pflicht zur Überwachung der Geschäftsführung des Vorstandes nachzukommen. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Kultusministerium in den verschiedenen

Funktionen seiner Gesamtverantwortung bei der Verwendung öffentlicher Mittel unzureichend nachgekommen ist.

Die Folgen der unzureichenden Aufgabenerfüllung der Verantwortlichen sind u. a. in der im Haushaltsjahr 2009 zu Tage getretenen wirtschaftlichen Schieflage der Stiftung Moritzburg sichtbar geworden. Dazu gehörten insbesondere die Notwendigkeit eines Darlehens in beträchtlicher Höhe und die versagten Genehmigungen der Entlastung des Vorstandes durch die Stiftungsbehörde. Dies führte im Haushaltsvollzug 2011 zu einem teilweisen Betriebsübergang an die Stiftung Dome und Schlösser in Sachsen-Anhalt.

1 Grundsätzliches zu den staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts in Sachsen-Anhalt

Eine Stiftung ist eine vom Stifter geschaffene rechtsfähige Vermögensmasse, die die Aufgabe hat, mit Hilfe des der Stiftung gewidmeten Vermögens den festgelegten Stiftungszweck dauernd zu verfolgen. Aus dem Grundsatz der Dauerhaftigkeit der Verfolgung des Stiftungszweckes ist abzuleiten, dass das Stiftungsvermögen zu erhalten ist und dass die mit Hilfe des Vermögens zu erzielenden Erträge zuzüglich sonstiger Einnahmen der Stiftung die Finanzierungsgrundlagen der Erfüllung des Stiftungszweckes und der Organisation bilden.

Die staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts in Sachsen-Anhalt sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie sind ausschließlich dazu bestimmt, öffentliche Aufgaben zu erfüllen, mit dem Land organisatorisch verbunden sowie von diesem errichtet.

So heißt es in der Begründung zum Entwurf des Stiftungsgesetzes¹:

„Die von der staatlichen Stiftung des öffentlichen Rechts wahrgenommenen Aufgaben sind Fachaufgaben des Landes. Staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts stehen in einem organischen Zusammenhang mit dem Land, so dass sie als öffentliche Einrichtungen wahrgenommen werden. Sie bilden zusammen mit den rechtsfähigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterliegen, die mittelbare Landesverwaltung.“

In nachfolgender Tabelle sind summarisch die öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Landes Sachsen-Anhalt zusammengefasst²:

¹ LT-Drs. 5/2651 vom 9. Juni 2010, S. 29

² gemäß Antwort der Landesregierung vom 9. Dezember 2010 auf eine kleine Anfrage (LT-Drs. 5/3011)

Stiftungsbehörde	Einzelplan	Anzahl der Stiftungen	Beispiele
Kultusministerium (nunmehr Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft)	06	5	Leibniz-Institute und Leucorea
Kultusministerium	07	13 (9) ³	Bauhaus, Kunststiftung, Moritzburg, Dome und Schlösser
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	15	1	Stiftung Umwelt, Natur und Klimaschutz

Die Besonderheit der öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Landes Sachsen-Anhalt besteht darin, dass das gewidmete Stiftungsvermögen der meisten Einrichtungen zwar wertmäßig sehr hoch, gleichzeitig jedoch zu ertragsschwach ist. Daher sind die Erträge aus dem Stiftungsvermögen zusammen mit den sonstigen Einnahmen keine dauerhafte Finanzierungsgrundlage für die Verfolgung der Stiftungszwecke, die Aufrechterhaltung der Organisation und den Erhalt der Stiftungsvermögen.

Die Einrichtungen müssen aus diesem Grund durch die Gebietskörperschaften (das Land Sachsen-Anhalt, die jeweiligen Kommunen, zum Teil der Bund und die Europäische Union) im Wege der Gewährung von Zuwendungen zu großen Anteilen finanziert werden.

Allein das Volumen der institutionellen Förderung der Stiftungen des Kulturbereichs einschließlich des Zuschusses an die Kunststiftung (Konzessionsabgabe) durch das Land betrug in den vergangenen Haushaltsjahren gemäß Haushaltsplänen des Kapitels 0776⁴:

Haushaltsjahr	laufende Ausgaben	investive Ausgaben
2008	15.088.600 €	10.726.800 €
2009	15.719.500 €	9.357.500 €
2010	15.922.000 €	8.516.500 €
2011	15.942.000 €	8.516.500 €

Darüber hinaus erhalten die öffentlich-rechtlichen Stiftungen Projektförderungen der öffentlichen Hand.

Der Landesrechnungshof führte in den vergangenen Jahren Schwerpunktprüfungen (z. B. zur Einwerbung von Spenden und Sponsoring) und einzelne Prüfungen der

³ Das Kultusministerium fördert aus Kapitel 0776 sieben Stiftungen institutionell, übt jedoch die Aufsicht über 13 Stiftungen aus. Daneben erhält die Kunststiftung aus diesem Kapitel Mittel. Aus Kapitel 0710 fördert das Kultusministerium zudem die Stiftung Gedenkstätten.

⁴ Die Summen für laufende Ausgaben sind exklusiv der Zuschüsse des Landes an die Stiftung Preußischer Kulturbesitz und die Kulturstiftung der Länder.

Haushalts- und Wirtschaftsführung von Stiftungen durch. Daneben prüft der Landesrechnungshof turnusmäßig die Jahresrechnungen des überwiegenden Teils der öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Ergebnisse dieser Prüfungen, insbesondere der Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftungen Moritzburg Halle (Saale) und Kloster Michaelstein sowie der Kunststiftung zeigten sich wiederholende erhebliche Mängel in der Stiftungsarbeit auf. Die Vielzahl und die Bedeutung dieser Feststellungen weisen auf strukturelle Unzulänglichkeiten innerhalb der öffentlich-rechtlichen Stiftungslandschaft in Sachsen-Anhalt hin. Die Unzulänglichkeiten umfassen die Einhaltung aller anzuwendenden rechtlichen und wirtschaftlichen Grundsätze bei der eigenverantwortlichen Arbeit

- der Stiftungsvorstände als Geschäftsführungs- und Vertretungsorgane sowie
- der Stiftungsräte als Überwachungs- und Entscheidungsorgane.

Die Unzulänglichkeiten beziehen sich ferner auf die durch das federführende Ministerium erfolgende Wahrnehmung der Gesamtverantwortung für alle staatlichen Maßnahmen und Vorgänge im Zusammenhang mit diesen Stiftungen in den unterschiedlichen Funktionen als

- für die Fachaufgabe zuständiges Ressort,
- Bewilligungsbehörde für öffentliche Zuwendungen,
- Rechtsaufsichts- und Genehmigungsbehörde, z. B. für Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen.

Der Landesrechnungshof wies in den Prüfungsmitteilungen auf einen bestehenden grundsätzlichen Handlungsbedarf hin. Besondere Schwerpunkte sind dabei

- das Errichtungsverfahren zur Vermeidung struktureller Mängel oder Schwächen in Stiftungen von Anfang an (insbesondere aufgabengerechte Personalauswahl und -ausstattung),
- die Vermögensverwaltung der Stiftungen,
- die rechtssichere und rechtzeitige Wahrnehmung der unterschiedlichen Funktionen der zuständigen Behörden.

Die Landesregierung hat diesen Handlungsbedarf erkannt und bereitet daher eine Reform der Stiftungsstruktur vor.

Die nachfolgenden Ausführungen zu spezifischen Ergebnissen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung Moritzburg Halle (Saale) weisen auf den notwendigen Handlungsbedarf hin.

2 Vorbemerkungen

Mit Beschluss der Landesregierung vom 8. Juli 2003 wurde die „Stiftung Moritzburg - Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt“ als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet. Hauptzweck der Stiftung ist der Erhalt der Moritzburg und das Betreiben des Kunstmuseums mit den Aufgaben Sammeln, Bewahren, Erforschen und Vermitteln von Werken der Kunst. Seit dem 1. Januar 2006 betreibt die Stiftung Moritzburg neben dem Kunstmuseum in Halle (Saale) nunmehr auch die Feininger Galerie in Quedlinburg.

Seit dem 1. Januar 2010 ist die Stiftung Dome und Schlösser in Sachsen-Anhalt über einen Kooperations-/Geschäftsbesorgungsvertrag mit den Verwaltungsaufgaben der Stiftung Moritzburg betraut. Zum 1. Januar 2011 erfolgte insoweit ein teilweiser Betriebsübergang.

Das Stiftungsvermögen besteht im Wesentlichen aus den Liegenschaften Moritzburg in Halle (Saale) und Feininger Galerie in Quedlinburg sowie Sammlungen. Das Eigentum haben hauptsächlich das Land und die Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten des Landes Sachsen-Anhalt im Zuge der Gründung mit Vertrag vom 2. September 2004 auf die Stiftung Moritzburg übertragen.

Mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) errichtete die Stiftung Moritzburg im Zeitraum von 2006 bis 2008 im Bereich der Ruine des Westflügels eine Kunsthalle als Museumsneubau. Die Fördersumme belief sich auf 16.284.909,41 € bei Gesamtausgaben in Höhe von 18.120.517,87 €.

Daneben wurden seit 2008 im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes ein Projekt der Stiftung am Standort Halle (Saale) und ein weiteres Projekt mit EU-Mitteln am Standort Quedlinburg gefördert.

Das Fördervolumen gemäß den Finanzierungsvereinbarungen zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Stiftung Moritzburg betrug im Zeitraum seit 2004:

Haushaltsjahr	Konsumtiv	Investiv ⁵	Gesamt
	- in € -		
2004 ⁶	2.601.500	151.400	2.752.900
2005	2.626.500	1.294.396	3.920.896
2006	2.891.500	0	2.891.500
2007	2.862.000	50.000	2.912.000
2008 ⁷ + Zusatzvereinbarung	2.862.000 + 200.000	150.000 + 355.815	3.012.000 + 555.815
2009	3.349.500	625.000	3.974.500
2010	3.425.700	675.000	4.100.700
Gesamt	20.818.700	3.301.611	24.120.311

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2011 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung Moritzburg und die öffentliche Förderung seit der Stiftungsgründung im Jahr 2004 geprüft.

3 Gründungsphase der Stiftung

Bei der durch Beschluss der Landesregierung erfolgten Gründung der Stiftung Moritzburg hat insbesondere das vorbereitende Kultusministerium den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nicht ausreichend beachtet. Vor allem führte das Kultusministerium keine den Vorgaben des § 7 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch.

Alternativbetrachtungen, die unverzichtbar für eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind, fehlten.

Erste Überlegungen zur Stiftungsgründung sind für das Jahr 2000 dokumentiert. Zu dieser Zeit wurden verschiedene Möglichkeiten der organisatorischen Ausgestaltung, besonders im Hinblick auf die Rechtsform, diskutiert.

Das ernsthafte Gründungsverfahren der Stiftung mit dem Wechsel der Rechtsform der Staatlichen Galerie Moritzburg begann mit der Leitungsvorlage des Kultusministeriums vom 15. Mai 2003, wobei nur noch die Gründung einer eigenständigen Stiftung im Vordergrund stand.

⁵ nicht enthalten sind die EFRE-Mittel zum Neubau der Kunsthalle

⁶ Zahlenwert aus der Jahresrechnung 2004 entnommen

⁷ nachträgliche Aufstockung durch Zusatzvereinbarung

Die Stiftungsgründung war unzureichend vorbereitet und hat in der Folge zu einer nicht ausreichenden personellen Ausstattung der Stiftung Moritzburg in quantitativer und qualitativer Hinsicht geführt. Die Betrachtungen des Kultusministeriums zur Ausgestaltung der eigenständigen Stiftung stellten sich im Wesentlichen wie folgt dar.

a) Personalausstattung

Die Aufgaben einer eigenständigen Haushalts- und Wirtschaftsführung außerhalb des staatlichen Verwaltungskörpers erfordern eine geänderte organisatorische Struktur und eine Ausstattung mit Personal in entsprechender quantitativer und qualitativer Hinsicht. Bei der Stiftungsgründung ging allein das Personal der Staatlichen Galerie in die Stiftung über. Die Mitarbeiter des ehemaligen Regierungspräsidiums Halle, die die Haushalts- und Verwaltungsaufgaben wahrnahmen, verblieben beim Land. Die Neueinrichtung der Stelle eines Verwaltungsleiters konnte das nicht ausgleichen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war und ist es mit der vorhandenen Stellen- und Organisationsstruktur kaum möglich, die satzungsgemäßen Aufgaben der Stiftung zu erfüllen.

b) Sonstige Betrachtungen des Stifters

Mögliche Alternativen zur Lösung bestehender Probleme bei der Depotsituation oder der Verbesserung der finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Übertragung des Kunstmuseums Moritzburg in eine bereits bestehende, mit einer erfahrenen Verwaltung ausgestattete Stiftung wurden nach Beginn des ernsthaften Gründungsverfahrens nicht mehr näher betrachtet. Das ist umso unverständlicher, weil schon im Rahmen der ersten Überlegungen des Kultusministeriums im Jahr 2000 die Integration der ehemaligen Staatlichen Galerie Moritzburg in eine bestehende öffentlich-rechtliche Stiftung als die kostengünstigste und am einfachsten zu realisierende Variante dargestellt wurde.

Der Errichtung der eigenständigen Stiftung Moritzburg im Jahr 2003 innerhalb einer kurzen Zeitspanne lagen damit unzureichende Zielvorgaben und Betrachtungen zu Wirtschaftlichkeitsaspekten zugrunde. Die Problematik einer sachgerechten Personalausstattung hat das Kultusministerium zwar erkannt, dies hat aber zu keinen Konsequenzen geführt.

Der Landesrechnungshof hält Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Maßnahmen von finanzieller Bedeutung für unverzichtbar. Das schließt bei Gründungen von Stiftungen insbesondere Alternativenvergleiche sowie Aufgaben- und Organisationsanalysen ein.

4 Aufgabenwahrnehmung der Stiftungsorgane und des Kultusministeriums

a) Vorstand

Nach der Satzung besteht der Vorstand der Stiftung Moritzburg aus der Direktorin. Der Vorstand führt insbesondere die laufenden Geschäfte der Stiftung und vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich.

Der Vorstand der Stiftung Moritzburg ist den komplexen ihm obliegenden satzungsgemäßen Aufgaben in erheblichem Umfang nicht gerecht geworden. Das betrifft sowohl die Mängel im Verwaltungsbereich als auch die nicht ordnungsgemäße Wahrnehmung haushaltsrechtlicher Aufgaben. Die Mängel lagen insbesondere im Bereich der Geschäftsführung, der Vertretung nach außen sowie der Vorbereitung der Sitzungen des Stiftungsrates. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes betreffen in der Regel die Arbeit des Vorstandes, weil sie in der Geschäftsführung und Vertretung der Stiftung wurzeln. Dies zeigte sich vor allem bei der Gestaltung innerer Abläufe, von Verträgen sowie der Vorbereitung der Haushaltspläne und -rechnungen.

Die Folgen des Handelns – auch – des Vorstandes sind u. a. in der im Haushaltsjahr 2009 zu Tage getretenen wirtschaftlichen Schieflage der Stiftung Moritzburg sichtbar geworden. Dazu gehörten insbesondere die Notwendigkeit der Aufnahme eines Darlehens in beträchtlicher Höhe und die Versagung der Genehmigungen der Entlastung des Vorstandes durch die Stiftungsbehörde. Dies führte im Haushaltsjahr 2011 zu einem teilweisen Betriebsübergang an die Stiftung Dome und Schlösser.

b) Stiftungsrat

Nach der Satzung entscheidet der Stiftungsrat

- über alle Fragen von grundsätzlicher oder besonderer wirtschaftlicher Bedeutung, über die Bestellung der Vorstandsmitglieder, über den Haushalts- und Stellenplan sowie über die Geschäftsordnung und

- überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse durch den Vorstand sowie dessen Geschäftsführung.

Der Stiftungsrat versäumte in gravierender Weise, seine originär und gleichrangig per Satzung zugewiesenen grundsätzlichen Entscheidungsbefugnisse auszuüben sowie der Pflicht zur Überwachung der Geschäftsführung des Vorstandes nachzukommen. Entscheidungsbefugnisse bestehen z. B. für den Beschluss über den Haushaltsplan.

Die festgestellten Mängel liegen bei

- der Haushaltsplanung, Mittelbewirtschaftung und Erstellung von Jahresrechnungen,
- der Organisation der Arbeitsabläufe (Prozessmanagement),
- der Gestaltung von Vertragswerken (Vertragsmanagement),
- der Buch- und Aktenführung der Stiftung Moritzburg,

die zumindest zu weiten Teilen auch auf die Versäumnisse des Stiftungsrates im Entscheidungsverfahren und bei der Überwachung des Vorstandes zurückzuführen sind.

Der Landesrechnungshof weist besonders darauf hin, dass der dem Stiftungsrat vorsitzende damalige Kultusminister in seiner gleichzeitigen Funktion als Ressortchef der Fach-, Aufsichts- und Bewilligungsbehörde eine besondere Verantwortung trug.

Die Mängel in der Organisation bei der Geschäftsführung der Stiftung hätte dem Stiftungsrat nach Auffassung des Landesrechnungshofes auffallen müssen.

c) Kultusministerium

Das Kultusministerium hatte und hat in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Kulturbereiches des Landes Sachsen-Anhalt verschiedene Funktionen wahrzunehmen. Diese sind im Wesentlichen:

- Bewilligungsbehörde für die Zuwendungen des Landes auf der Grundlage der Finanzierungsvereinbarungen;
- Stiftungsaufsichtsbehörde;
- Fachlich zuständiges Ressort, insbesondere
 - Genehmigungsbehörde für die Haushaltspläne und die Entlastung des Vorstandes durch den Stiftungsrat,
 - im Kulturbereich federführendes Ressort als Stifter.

Gemäß der Satzung der Stiftung Moritzburg ist der Kultusminister Vorsitzender des Stiftungsrates. Das Kultusministerium leistet ihm in Vorbereitung der Sitzungen und Entscheidungen des Stiftungsrates umfangreiche Zuarbeiten.

Die Gesamtverantwortung hätte es erfordert, die einzelnen Vorgänge auf der Grundlage der entsprechenden rechtlichen Vorgaben zu bewerten und zu ordnungsgemäßen und sachlich abgewogenen Entscheidungen zu kommen. Das betraf in besonderem Maße folgende Vorgänge:

- Versäumnisse bei der strukturellen und personellen Ausstattung der Stiftung (Kultusministerium als federführendes Ressort des Stifters),
- satzungswidrige Übernahme der Lyonel-Feininger-Galerie Quedlinburg (Kultusministerium als Stiftungsaufsicht und Fachressort, Kultusminister als Mitglied des Stiftungsrates),
- Versäumnisse bei der Baumaßnahme an der Moritzburg als Bewilligungsbehörde,
- Ankauf eines kostenintensiven Gemäldes (Kultusministerium als Genehmigungsbehörde des Haushaltsplanes, als Stiftungsaufsichtsbehörde und Bewilligungsbehörde; Kultusminister als Vorsitzender des Stiftungsrates).

In diesen Fällen hat das Kultusministerium elementare Vorgaben des Stiftungsrechts und der Satzung der Stiftung Moritzburg nicht beachtet sowie in der Regel strukturelle Interessen der Stiftung einerseits (insbesondere bei Stiftungsgründung und Übernahme der Feininger-Galerie) und finanzielle Interessen des Landes andererseits (insbesondere bei der Baumaßnahme) hinten angestellt.

Der Landesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass insbesondere in der Person des Kultusministers, aber auch in der gesamten Arbeit des Kultusministeriums, aufgrund der oben beschriebenen Aufgaben und Funktionen zwangsläufig Interessenkollisionen auftreten.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stiftungsorgane Vorstand und Stiftungsrat sowie das Kultusministerium in seiner Gesamtverantwortung künftig die rechtlichen Vorgaben, insbesondere der Satzung und der LHO, bei ihrer Arbeit strikt einhalten.

Es ist erforderlich, dass die strukturellen Mängel durch die derzeit laufende Stiftungsstrukturreform beseitigt werden.

5 Finanzielle Folgen der Aufgabenwahrnehmung der Stiftung und des Kultusministeriums

Die unzureichende Aufgabenerfüllung im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung führte u. a. im Haushaltsjahr 2009 zu ungenehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben in Höhe von 2.508.885,16 €. Des Weiteren kam es zu Darlehensauf-

nahmen in Höhe von insgesamt 505.141,59 €, die weder im Haushaltsplan verankert noch von der Stiftungsbehörde genehmigt waren.

Die überplanmäßigen Ausgaben leistete die Stiftung vor allem im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben, der Investitionen im Hochbaubereich und der Beschaffung von beweglichen Sachen.

Die Darlehensaufnahme resultierte im Wesentlichen daraus, dass der Erwerb eines Gemäldes aufgrund der eigenen Haushaltsplanung der Stiftung und der über zwei Jahre gestreckten Förderung durch das Land nur mittels eines Darlehens in Höhe von 455.000 € finanziert werden konnte.

Der Landesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass die Prüfungen der Jahresrechnungen nach § 109 Abs. 2 LHO aufgrund gravierender Mängel für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006 dazu führten, dass erst nach umfangreichen Nacharbeiten der Vorschlag zur Entlastung des Vorstandes gemacht werden konnte. Für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 konnte bisher keine Entlastung erteilt werden.

Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass der Vorstand als Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan sowie der Stiftungsrat als Entscheidungs- und Überwachungsorgan die Haushaltsplanung, -durchführung, Buchführung und Abschlusserstellung als entscheidende Voraussetzungen für eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Stiftungsarbeit begreifen. Auch das gesamtverantwortliche Kultusministerium hat in seinen Funktionen für eine ordnungsgemäße Stiftungsarbeit Sorge zu tragen.

Das Kultusministerium hat mit Schreiben vom 7. November 2012 dargelegt, dass der Stiftungsrat die dargestellte ungenehmigte Darlehensaufnahme auf seiner 18. Sitzung am 16. September 2009 nachträglich per Beschluss gebilligt habe.

Weiterhin führte das Kultusministerium in diesem Schreiben aus, dass es „... zu formal ungenehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben ...“ kam, „ ... weil es die Stiftung damals haushaltstechnisch nicht vermocht hat, einen – von ihr zwar als notwendig erkannten – Nachtragshaushaltsplan 2009 in einer genehmigungsfähigen Form zu erstellen.“ Es räumte ein, dass es sich „... zweifelsfrei ...“ um einen „... Verstoß gegen das Haushaltsrecht und insbesondere auch das Budgetrecht des Stiftungsrats ...“ gehandelt habe.

Unstrittig ist daher, dass das Kultusministerium und die Stiftung Moritzburg die Auffassung des Landesrechnungshofes teilen, dass ein Nachtragshaushalt 2009 dringend erforderlich gewesen wäre. Der Entwurf eines Nachtragshaushaltes ist trotz mehrfacher Vorlage durch die Stiftung beim Kultusministerium von diesem nicht genehmigt worden. Für die Kreditaufnahme gab es daher keine rechtliche Grundlage. Der Beschluss des Stiftungsrates vom 16. September 2009 kann dies nicht heilen.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass die Vorschriften der LHO und des Stiftungsgesetzes strikt eingehalten werden. Insbesondere die Kompetenzen und Entscheidungswege in Bezug auf die Mittelbewirtschaftung müssen klar definiert und deren Nichteinhaltung sanktioniert werden.

6 Prozess- und Vertragsmanagement

a) Prozessmanagement

Eine ordnungsgemäße Geschäftsführung erfordert für die internen Abläufe und nach außen gerichteten Tätigkeiten ein klares Regelwerk. Der Stiftungsrat und der Vorstand sind innerhalb ihrer Entscheidungsbefugnisse für die Schaffung des Regelwerkes und der Vorstand für dessen Umsetzung verantwortlich.

Bis zum Erlass einer Geschäftsordnung zur Regelung der internen Abläufe und einer Haushaltsordnung auf Veranlassung der Stiftung Dome und Schlösser (Juli 2010) bestanden ähnliche Arbeitsanweisungen in der Stiftung lediglich zum Teil. Das führte beispielsweise zu Beschaffungen durch Mitarbeiter aller Ebenen, ohne dass in der Regel geprüft wurde, ob die dafür erforderlichen Finanzmittel veranschlagt bzw. überhaupt vorhanden waren.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass der Vorstand der Stiftung Moritzburg im Zusammenwirken mit dem Verwaltungsleiter nicht schon bei Stiftungsgründung vollumfängliche verbindliche Regelungen zu Arbeits- und Prozessabläufen schriftlich dokumentiert erlassen hat. Der Stiftungsrat bemängelte dies nicht und sorgte nicht unverzüglich für Abhilfe.

b) Vertragsmanagement

Verträge müssen die beabsichtigten Ziele unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, rechtlichen, zeitlichen, steuerlichen und sonstigen Rahmenbedingungen zweifelsfrei und eindeutig formulieren. Anderenfalls kann es zu Vertragsstörungen kommen, die Risiken und finanzielle Nachteile für die Stiftung zur Folge haben können.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung fest, dass beim Abschluss einzelner gewichtiger vom Vorstand geschlossener Verträge die Interessen der Stiftung nur unzureichend gewahrt wurden. Folgen der Abschlüsse wurden nicht ausreichend betrachtet und bewertet. Über wesentliche Verträge hatte zuvor der Stiftungsrat beschlossen. Das betraf z. B. den Kauf des Gemäldes „Roter Turm“.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Stiftungsorgane wie auch die Stiftungsaufsicht für eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung Sorge tragen. Dabei ist auch das Prozess- und Vertragsmanagement sachgerecht zu organisieren.

7 Baumaßnahme „Umbau und Sanierung des Kunstmuseums der Stiftung Moritzburg Halle“

7.1 Gesamtkonzept

Der Vorstand der Stiftung Moritzburg, der Stiftungsrat und das Kultusministerium legten für die Entwicklung und den Ausbau der gesamten Liegenschaft „Moritzburg“ kein Gesamtkonzept zugrunde. Damit haben sie § 7 LHO unzureichend beachtet. Es fehlten wesentliche Grundlagen für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Folge war, dass die für ein insgesamt funktionierendes Kunstmuseum notwendigen Bereiche bei allen Bau- und Finanzierungsentscheidungen nicht zusammenhängend betrachtet wurden. Damit konnten die vorhandenen Mittel nicht optimal eingesetzt werden.

Bereits im Jahr 2000 wies die Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten (SSBG) hinsichtlich der beabsichtigten Eingliederung der Landeskunstgalerie Halle in die Stiftung (SSBG) darauf hin, dass eine Zusammenführung „den Weg bereitet, eine zukünftig abgestimmte und im Interesse der Landeskunstgalerie sachgerechte Planung und Durchführung“ von Baumaßnahmen an der Moritzburg Halle zu gewährleisten.

Das Kultusministerium beabsichtigte, noch im Jahr 2001 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag zu geben, die die bauliche Umsetzung der Museumskonzeption prüft und in

ihren Konsequenzen beschreibt. Dabei sollten neben dem Museumsbetrieb mit den Ausstellungsbereichen auch die Depots, Werkstätten und Arbeitsräume für die Bediensteten betrachtet werden.

Im Ergebnis einer Beratung im Kultusministerium am 25. April 2002 bestand Einigkeit zwischen allen Beteiligten, dass unter Federführung der SSBG ein Masterplan zu initiieren ist, der die Grundlage zur Umsetzung in Teilprojekten bildet. Des Weiteren verwies das Ministerium darauf, dass Vorhaben mit einer möglichen EU-Förderung (EFRE) in ein Gesamtkonzept integriert sein müssten.

Mit der Errichtung der „Stiftung Moritzburg - Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt“ als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts im Juli 2003 gingen diese v. g. Aufgaben auf die neue Stiftung über. Der in 2003/2004 von der Stiftung Moritzburg durchgeführte Architektenwettbewerb (Realisierungswettbewerb) sollte die Entwicklung einer Gesamtidee bzw. eines überzeugenden Konzepts für das Kunstmuseum der Moritzburg, verbunden mit einer Erweiterung der bestehenden Ausstellungsfläche von rund 2500 m² auf rund 4000 m², beinhalten.

Ziel der Stiftung war es, entsprechend ihrer Konzeption mit dem Bauvorhaben durch eine bessere Erschließung und umfängliche Präsentation der Sammlungsbestände die Burg zu einem überregional ausstrahlenden kulturtouristischen Anziehungspunkt in Sachsen-Anhalt auszubauen.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs spiegelten die Ergebnisse des durchgeführten Architektenwettbewerbs die Entwicklung einer Gesamtkonzeption nicht wider.

Das aus diesem Wettbewerb als Erstplatzierte hervorgegangene und mit der Bau durchführung beauftragte Architekturbüro definierte im Erläuterungsbericht der Entwurfsplanung die Bauaufgabe wie folgt:

Umbau vorhandener Ausstellungsflächen, Durchführung von Erweiterungs- und Neubaumaßnahmen sowie Anbindung bestehender Ausstellungsflächen an den Erweiterungsbau und Anbindung der bestehenden, nicht zu verändernden und derzeit baulich voneinander getrennten Ausstellungsbereiche.

Weder der Vorstand der neu gegründeten Stiftung Moritzburg noch der Stiftungsrat noch das Kultusministerium bezogen bei der Festlegung des Umfangs der Baumaßnahme, entgegen des Auslobungstextes zum v. g. Realisierungswettbewerb, eine Entwicklungsplanung für die gesamte Liegenschaft in ihre Betrachtungen mit ein.

Der Zuwendungsbescheid der Investitionsbank vom 8. Juli 2004 weist förderfähige Gesamtausgaben in Höhe von 12.100.260 € aus. Diesen liegt kein(e) Gesamtkonzept/

Entwicklungskonzeption bzw. ein Masterplan zur zukünftigen Entwicklung sowohl der gesamten Liegenschaft „Moritzburg Halle“ als auch des Kunstmuseums Moritzburg, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung von Baumaßnahmen, zugrunde.

Die Stiftung Moritzburg als Zuwendungsempfänger hat zwar in den Jahren 2005 bis 2008 die Maßnahme zur Schaffung zusätzlicher Ausstellungsflächen entsprechend dem geplanten Leistungsumfang des Architekten/Planers realisiert. Es sind darüber hinaus künftig jedoch noch eine Vielzahl an Bau- und Sanierungsmaßnahmen mit einem nicht unerheblichen Kostenaufwand durchzuführen, um ein in allen Bereichen funktionierendes Kunstmuseum zu schaffen. In erster Linie betrifft dies die Schaffung fachgerechter Depoträume (siehe auch Ziffer 8.2) für die Kunstgüter und adäquater Arbeitsräume für die Kustoden.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar und besonders kritikwürdig, dass sowohl der Vorstand der Stiftung Moritzburg, der Stiftungsrat als auch das Kultusministerium der Durchführung des Bauvorhabens „Umbau und Sanierung des Kunstmuseums der Stiftung Moritzburg Halle“ weder ein Gesamtkonzept für die gesamte Liegenschaft zugrunde legten noch eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführten.

7.2 Beurteilungskriterien des Realisierungswettbewerbs

Sowohl der Vorstand der Stiftung Moritzburg als auch das Kultusministerium sind von der ursprünglichen Wettbewerbsaufgabe abgewichen, indem sie bei der Bewertung sowie der Planung und Durchführung des Bauvorhabens „Kunstmuseum“ das im Auslobungstext vorgegebene Ziel eines Gesamtkonzeptes nicht ausreichend beachteten. Gemessen an der ursprünglich vom Kultusministerium unterstützten Zielstellung eines Gesamtkonzeptes für ein in allen Bereichen funktionierendes Museum war der Kostenansatz für investive Ausgaben in Höhe von rund 12,1 Mio. € nicht realistisch und auch für die Teilmaßnahme „Kunstmuseum“ unzureichend.

Die Durchführung des Realisierungswettbewerbes umfasste den Zeitraum November 2003 bis Juni 2004.

Die Stiftung als Auslober und das Preisgericht haben bei der Bewertung der Wettbewerbsarbeiten die Kriterien der Wirtschaftlichkeit bezüglich der Investitions- und Folgekosten sowie die Nachhaltigkeit von Bau und Betrieb unzureichend beachtet.

Zudem legten sie neben der gestalterischen Qualität der Planung deren Funktionalität und Energieeinsparung nicht in gleicher Weise ihrer Bewertung zugrunde.

So war auch die Bewilligung der Zuwendung in Höhe von 10,89 Mio. € durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt bei geplanten Gesamtbaukosten von rund 12,1 Mio. € von Anfang an unrealistisch, da der Entwurf des ersten Preisträgers des Realisierungswettbewerbs ein weitaus höheres Investitionsvolumen erwarten ließ.

Die Bewilligungsbehörde Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB), das Kultusministerium und der Vorstand der Stiftung Moritzburg hätten die Bauverwaltung frühzeitig, d. h. bereits bei der Festlegung des Bau- und Raumprogramms in das Verfahren einbeziehen müssen. Dies hätte, auch unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und unter Berücksichtigung der Denkmalschutzanforderungen, zu einem realen Kostenansatz führen müssen.

Das Kultusministerium ist bei der Umsetzung der Baumaßnahme „Kunstmuseum“ seiner Verantwortung als Bewilligungsbehörde durch Vorgabe einer unrealistischen Kostenobergrenze von rund 12,1 Mio. € im Zusammenhang mit der Zielstellung nur unzureichend gerecht geworden.

Darüber hinaus haben das Kultusministerium und die IB als Zuwendungsgeber es versäumt, die Bauverwaltung rechtzeitig zu beteiligen. Dadurch war es nicht möglich, rechtzeitig auf eine wirtschaftliche und zweckmäßige Planung sowie Angemessenheit der Kosten Einfluss zu nehmen.

7.3 Entwicklung der Baukosten

Die IB bewilligte im Rahmen des Förderprogramms „Kultur in den neuen Ländern und der Europäischen Union im Rahmen des Kulturinvestitionsprogramms (KIP)“ der Stiftung Moritzburg mit Datum vom 8. Juli 2004 bei in voller Höhe förderfähigen Gesamtausgaben in Höhe von 12.100.260 € einen Zuschuss für die „Entwicklung der kulturtouristischen Attraktivität der Moritzburg“ in Höhe von bis zu 10.890.200 €.

Bereits im März 2005 legte das mit der Planung beauftragte Architekturbüro eine Kostenberechnung vor, welche mit einer Gesamtsumme von 14,8 Mio. € abschloss.

Entsprechend der geprüften Unterlagen nahm der Projektsteuerer Rücksprache mit dem Kultusministerium und Ministerium der Finanzen bezüglich der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme. Diese betrug unverändert 12,1 Mio. €.

Auf diesen verbindlichen und einzuhaltenden Kostenrahmen wies der Projektsteuerer im Rahmen seiner Verantwortung wiederholt während des Baufortschritts gegenüber dem Planer und den beteiligten Fachingenieuren hin.

Wie der Landesrechnungshof den Unterlagen entnehmen konnte, führten u. a. der komplizierte Bauablauf und der vorgefundene Bestand zu diversen Planungsänderun-

gen. Des Weiteren kam es bei der Übergabe der notwendigen Ausführungsunterlagen zu Verzögerungen durch den Planer. So musste die Stiftung das Architekturbüro in 2006 auffordern, sein Büro personell zu verstärken.

Das Kultusministerium teilte dem Architekturbüro am 2. Februar 2007 mit, dass es sich die Bauherrin vorbehält, den geschlossenen Architektenvertrag wegen Kostenüberschreitung zu kündigen und Schadensersatzforderungen geltend zu machen. Ebenso forderte die gem. § 44 LHO beteiligte Bauverwaltung die Stiftung auf, eventuelle Regressforderungen gegenüber dem Architekten/Planer zu prüfen.

Zum Stand September 2007 betragen die Gesamtkosten 15.200.041,42 €, worauf die IB mit dem 4. Änderungsbescheid eine Erhöhung des Zuschusses auf 13.660.037,27 € bewilligte.

Mit dem 7. Änderungsbescheid vom 20. August 2008 erhöhte die IB bei nachgewiesenen förderfähigen Gesamtausgaben in Höhe von 18.120.517,87 € den Zuschuss von ursprünglich 10.890.200 € auf nunmehr 16.284.909 € und somit um insgesamt rund 5,4 Mio. €.

Für die Umsetzung der im Bewilligungszeitraum vom 6. Oktober 2003 bis 15. September 2008 realisierten Baumaßnahmen ergab sich somit gegenüber den ursprünglich ausgewiesenen zuwendungsfähigen Ausgaben eine Kostensteigerung um rund 50 v. H.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass ein Teil der entstandenen Mehrkosten durch Materialpreisstigerungen, Mehrwertsteuererhöhung sowie erhöhten Aufwand für Mauerwerkstüchtigung entstanden ist. Ebenso ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs durch eine nicht zeitgerechte Abstimmung zwischen allen am Bau Beteiligten sowie durch Bauzeitverlängerungen, Änderungen im Bauablauf und damit begründete Zusatzarbeiten ein finanzieller Mehraufwand entstanden.

So führte allein die Umstellung des Bohrverfahrens zu einer Bauzeitverlängerung von rund vier Monaten. Die Arbeiten im Nordflügel der Moritzburg wurden von Mai bis November 2007 zurückgestellt, da zu diesem Zeitpunkt keine finanziellen Mittel für den weiteren Ausbau zur Verfügung standen. In der Folge führte dies auch dazu, dass die bereits aufgestellten Raumgerüste in diesem Bereich mindestens einmal komplett ab- und danach wieder aufgebaut wurden.

Im Ergebnis seiner Prüfung sieht der Landesrechnungshof die Hauptursache der überdurchschnittlichen Kostensteigerung in Höhe von rund 50 v. H. jedoch in der Vorgabe einer durch das Kultusministerium nicht realen Kostenobergrenze in Höhe von 12,1 Mio. €.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte es sehr wohl allen Handelnden bewusst sein müssen, dass ein Bauen im Bestand, insbesondere bei einem derartig kulturhistorisch bedeutsamen Bauwerk, ein erhebliches Kostenrisiko in sich trägt. Dieser Sachverhalt hätte bereits im Vorfeld der Planung, d. h. in der Phase der Grundlagenermittlung, eine weitestgehende Bauzustandserfassung erfordert, um ein potentielles Kostenrisiko so gering wie möglich zu gestalten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei künftigen Bauvorhaben die zu erwartenden Baukosten auf der Grundlage des gewählten Entwurfs realitätsbezogen ermittelt werden, ggf. unter rechtzeitiger Einbeziehung der Bauverwaltung.

7.4 Einhaltung der Brandschutzforderungen

Bei der Errichtung und baulichen Änderung von Gebäuden sind der Bauherr und im Rahmen ihres Wirkungskreises die anderen am Bau Beteiligten dafür verantwortlich, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Das gilt auch für die Nutzung eines Gebäudes.

Bei der Planung der Baumaßnahme „Kunstmuseum“ sind die Forderungen des vorbeugenden Brandschutzes – insbesondere die bauordnungskonforme Ausführung der Brandwand zwischen Nord- und Westflügel – nicht sachgerecht umgesetzt worden. Dieser Planungsmangel führte im Ergebnis zu einer fehlerhaften Bauausführung.

Für das Bauordnungsamt hätte bei der Rohbauabnahme des Bauvorhabens dieser o. a. Mangel sichtbar werden müssen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes fand eine Rohbauabnahme durch das Bauordnungsamt nicht statt.

Der Architekt/Planer führte in seinem Schreiben vom 12. November 2012 aus, dass „die Rohbauabnahme ... rechtzeitig beantragt (wurde) und im August 2007 erfolgt (war).“ Ergänzend verweist der Architekt/Planer auf die von ihm erstellten Protokolle zur Bauberatung vom 25. Juli 2007 und 8. August 2007.

Dem Landesrechnungshof konnte weder durch den Vorstand der Stiftung noch durch den Architekten/Planer ein Protokoll zur Rohbauabnahme vorgelegt werden. Auf ausdrückliche Nachfrage des Landesrechnungshofes beim Bauordnungsamt erklärte dieses mit E-Mail vom 15. August 2012, dass *„weder ein Antrag gestellt noch ... eine Rohbauabnahme stattgefunden (hat).“*

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war gemäß § 52 Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA) die Stiftung als Bauherrin ggf. in Abstimmung mit dem Architekten/Planer sowie dem Projektsteuerer zur Beantragung der Rohbauabnahme verpflichtet.

Die mangelhafte Planung der o. a. Brandwand, die fehlende fachliche Abstimmung und Koordinierung der am Bau Beteiligten – Bauherrin, Architekten/Planer, Projektsteuerer, Fachingenieure – und eine nicht durchgeführte Rohbauabnahme hatten insofern Zusatzkosten in Höhe von rund 360.000 € zur Folge.

Die nicht vorhandene Baukompetenz des Vorstandes der Stiftung als Bauherrin hat zusätzlich dazu beigetragen, dass Probleme und Fehler nicht rechtzeitig erkannt und Lösungsmöglichkeiten nicht gefunden wurden.

Mit der Beauftragung sämtlicher Grundleistungen der Leistungsphasen 1-9 nach § 15 Abs. 2 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) war es u. a. die Aufgabe des Architektur-/Planungsbüros, das Brandschutzkonzept des Fachingenieurs – soweit es vom Bauordnungsamt der Stadt Halle (Saale) bestätigt war – planerisch umzusetzen und die Bauausführung zu überwachen.

Das Brandschutzkonzept des Fachingenieurs vom 4. April 2005 verwies darauf, dass bei der Brandwandausbildung im Bereich des Übergangs vom Westflügel zum Nordflügel der Moritzburg aufgrund der objektspezifischen Dachgestaltung erhebliche Probleme zu bewältigen sind (Tragwerkstrennung, Dachanschluss). Im Zuge der Ausführungsplanung empfahl der Brandschutzgutachter detaillierte Betrachtungen und objektangepasste Lösungen in Abstimmung mit der Bauordnungsbehörde.

Die Stadt Halle (Saale) erteilte mit Datum vom 15. November 2005 die Baugenehmigung an die Bauherrin u. a. mit Auflagen bezüglich der Ausführung der Brandwand:

„Die Brandwand zwischen Nord- und Westflügel muss feuerbeständig sein (z. B. auch im Bereich geplanter Türöffnungen) und aus nichtbrennbaren Baustoffen bestehen. Sie dürfen bei einem Brand ihre Standsicherheit nicht verlieren.

§ 32 (3) BauO LSA

Die Ausführungsplanung für die Ausbildung dieser Brandwand im Dachbereich ist vor Baubeginn unterzeichnender Bauaufsicht vorzulegen.

Die Öffnungen der über Eck im Bereich der Brandwand zusammenstoßenden Außenwände des Nord- und Westflügels sind so zu gestalten, dass eine Brandübertragung nicht zu befürchten ist.

§ 32 (4) Nr. 6 BauO LSA“

Der Architekt/Planer führte in seinem Schreiben vom 12. November 2012 aus, dass „von Anfang an und für die gesamte Dauer der Baumaßnahme ein Brandschutzgutachter als Sonderplaner eingeschaltet worden (war).“ Dabei verwies er auf sein Schreiben an den Vorstand der Stiftung vom 11. Dezember 2009, in dem ausgeführt wird, dass, soweit der Brandschutzsachverständige Abstimmungsbedarf beim Bauordnungsamt sah, diese Abstimmung von ihm direkt vorgenommen worden wäre.

Im Übrigen sei das Problem mit der Brandwand aus Sicht des Architekten/Planer dadurch entstanden, dass diese Abstimmung nicht durch einen Bescheid fixiert und nach Fertigstellung seitens der Behörde (Bearbeiterwechsel) eine andere Bewertung vorgenommen und eine aufwendigere Lösung verlangt worden wäre.

Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf die §§ 53 und 55 BauO LSA. Danach hat der Entwurfsverfasser – hier der bauvorlageberechtigte Architekt/Planer – dafür zu sorgen, „dass die für die Ausführung notwendigen Einzelzeichnungen, Einzelberechnungen und Anweisungen den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen“ (§ 53 Abs. 1).

„Für das ordnungsgemäße Ineinandergreifen aller Fachplanungen bleibt der Entwurfsverfasser ... verantwortlich“ (§ 53 Abs. 2).

In der Baudurchführung hat „der Bauleiter ... darüber zu wachen, dass die Baumaßnahme entsprechend den öffentlich-rechtlichen Anforderungen durchgeführt wird ...“ (§ 55 Abs. 1).

Damit hatte nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Architekt/Planer die Forderungen und Auflagen des Bauordnungsamtes sowohl in der Planungsphase als auch während der Baudurchführung umzusetzen. Eine direkt erfolgte Abstimmung zwischen einem zusätzlichen Brandschutzgutachter und dem Bauordnungsamt kann diese Verantwortung nicht ersetzen.

Nach Fertigstellung der Baumaßnahme fand am 22. September 2008 eine gemeinsame Begehung mit Vertretern des Bauordnungsamtes und des Amtes für vorbeugenden Brandschutz, dem Projektsteuerer sowie dem Architekten/Planer zur abschließenden Überprüfung des Bauvorhabens statt. Im Ergebnis dieser Begehung wurde an mehreren Bauteilen festgestellt, dass die Ausführung gegensätzlich der rechtskräftigen Baugenehmigung erfolgte, wie z. B. neben der Brandwandproblematik die fehlende Ausbildung eines Treppenraumes im Bereich des Mittelrisaliths des Westflügels und die Herstellung des geplanten zweiten Rettungsweges im Nordflügel über die Magdalenen-Kirche bis ins Freie.

Das Bauordnungsamt forderte eine sofortige Beseitigung dieser Mängel, worauf es infolge der nicht erfolgten Umsetzung im November 2008 mit einer Frist von einem Monat androhte, ein Nutzungsverbot aufgrund vorliegender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszusprechen.

Der Stiftungsvorstand der Moritzburg beauftragte dahingehend ein Rechtsanwaltsbüro mit der Durchsetzung der Forderungen des Bauordnungsamtes gegenüber dem Architekturbüro, u. a. zur baugenehmigungskonformen Ausbildung der Brandwand zwischen Nord- und Westflügel.

Letztendlich fand der Architekt/Planer in Absprache mit dem Bauordnungsamt und unter Einbeziehung des Brandschutzsachverständigen für diese Brandwand eine Lösung, die Zusatzkosten in Höhe von 360.000 € zur Folge hatte.

In der 6. Änderung zur Baugenehmigung vom Juni 2010 stimmte das Amt dem „Abweichungsantrag“ zur veränderten Ausführung der Brandwand zu.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass erst 2010 und somit nach ca. zwei Jahren die vom Bauordnungsamt bei der Abnahme im September 2008 mit aller Dringlichkeit geforderten Mängelbeseitigungen in den zumindest für die öffentliche Sicherheit und Ordnung relevanten Punkten ihren Abschluss fanden.

Darüber hinaus lagen für die Überprüfung der ordnungsgemäßen Bauausführung – mit Ausnahme der Brandmeldeanlage – bis zum Abschluss der Erhebungen des Landesrechnungshofs im Mai 2011 keine erforderlichen Erklärungen bzw. Nachweise von bauaufsichtlich anerkannten Sachverständigen und Sachkundigen für technische Anlagen und Einrichtungen gem. § 2 der Verordnung über technische Anlagen und Einrichtungen nach Bauordnungsrecht (TAnIVO) vor.

Im November 2008 bestanden eine Reihe gravierender Mängel für die öffentliche Sicherheit, vorrangig im vorbeugenden Brandschutz. Trotzdem hat das Museum im Dezember 2008 ohne deren vollständige Beseitigung geöffnet.

Angesichts der Verantwortung der Stiftung als Bauherrin für die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften nach § 51 BauO LSA ist der Vorstand mit der Eröffnung des Kunstmuseums ohne eine vorherige Schlussabnahme und Mängelbeseitigung ein Risiko eingegangen.

Der Vorstand der Stiftung verweist in seiner Stellungnahme zum Abschlussgespräch am 9. Oktober 2012 darauf, dass die Eröffnung des Kunstmuseums in Absprache mit

dem Bauordnungsamt der Stadt Halle (Saale) erfolgte. Es wurden Notfallpläne erarbeitet und u. a. zusätzliches Aufsichtspersonal, das besonders geschult war, zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus stand ein Mitarbeiter der Moritzburg in engstem Kontakt zur Feuerwehr.

Ergänzend teilte der Vorstand der Stiftung dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 6. November 2012 mit, dass die bauordnungsrechtliche Verfügung mit Androhung eines Nutzungsverbots nach umgehenden Gesprächen mit dem Bauordnungsamt nicht zu einer Nutzungsuntersagung führte. „Der Fluchtweg im Nordflügel zur Kapelle wurde bis zur Eröffnung des Museums am 8. Dezember 2008 geschaffen. Für das Treppenhaus im Mittelrisalith verständigte man sich auf eine Übergangslösung“ bis Februar 2009. Weiterhin führte der Vorstand der Stiftung aus, dass in dem Protokoll zur Besprechung am 26. November 2008⁸ zwischen Moritzburg und Bauordnungsamt festgehalten wurde, dass von Seiten des Amtes für Bauordnung eine Nutzungsuntersagung nicht mehr erwogen wird und dass beide Parteien sich darüber einig sind, dass es der angedrohten Nutzungsuntersagung nicht mehr bedarf.

Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass das Bauordnungsamt in seinem Schreiben vom 16. Dezember 2008 zum o. g. Protokoll vom 27. November 2008 jedoch der Stiftung gegenüber deutlich klarstellte, „...“, dass von einer Nutzungsuntersagung dann abgesehen wird, wenn für den Nordflügel der Rettungsweg in die Kapelle zur Nutzungsaufnahme hergestellt ist und für den Westflügel, so lange der Treppenraum am Mittelrisalith nicht hergestellt ist, wobei hierfür ein Realisierungszeitraum bis längstens Ende Februar vereinbart wurde, ergänzende organisatorische Maßnahmen getroffen werden, die eine sofortige Evakuierung von Personen sicherstellt.“

Die Auflage bezüglich der Ausbildung eines Treppenraumes im Bereich des Mittelrisaliths setzte die Stiftung bis zu dem vorgegebenen Termin (Februar 2009) jedoch nicht um. Gemäß dem Schreiben des Bauordnungsamtes vom 25. August 2009 an die Stiftung wurde der Eingang der Planungsunterlagen für die v. g. Maßnahme mit Datum vom 14. Juli 2009 bestätigt. Eine bauliche Umsetzung konnte somit erst nach diesem Termin erfolgen.

Das Bauordnungsamt wies in dem v. g. Schreiben u. a. darauf hin, dass für die Ausbildung der Brandwand zwischen Nord- und Westflügel im Bereich der Dachkonstruktion keine Planungen vorliegen.

⁸ gemeint ist sicher der 27. November 2008

Für den Landesrechnungshof ist es unverständlich, dass der Vorstand der Stiftung aufgrund der Absprache mit dem Bauordnungsamt das Kunstmuseum nach seiner Eröffnung weitere zwei Jahre bis 2010 bis zur vollständigen Abarbeitung aller Mängel betrieben hat. Auf der Grundlage der vorgelegten Unterlagen kommt der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass das Bauordnungsamt nach der Nichterfüllung von Auflagen zum festgelegten Termin hätte reagieren müssen. Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass brandschutztechnische Vorschriften eingehalten werden.

7.5 Crodelhalle

Entsprechend des ausgewiesenen Planungs- und Baubereiches des Bauvorhabens war u. a. auch die Anbindung der Crodelhalle an die Gotischen Gewölbe im 1. UG Bestandteil der vom Architekten/Planer zu erbringenden Leistungen.

Zur Umsetzung des Gesamtentwurfs „Kunsthalle“ waren aus tragwerkstechnischer Sicht Mauerwerksertüchtigungen im Westflügel zwingend erforderlich.

Die Baugenehmigung der Stadt Halle vom 15. November 2005 enthielt dazu die Nebenbestimmung, eine partielle Mauerwerksertüchtigung ohne Injektage auszuführen.

Die Bohrarbeiten zur Mauerwerksaussteifung begannen am 3. April 2006 im Nassbohrverfahren. Das für die Ausschreibung vom Architekten/Planer erstellte Leistungsverzeichnis enthielt keine konkrete Aussage zur Durchführung der Bohrungen (Nass- oder Trockenbohrverfahren). Lediglich die Ausführung, dass austretendes Spülwasser ggf. an der Austrittsstelle durch geeignete Maßnahmen abgesaugt werden muss, war Bestandteil des Leistungsverzeichnisses.

Bereits am 6. April 2006 äußerte der zuständige Fachingenieur fernmündlich gegenüber dem Architekturbüro und dem Projektsteuerer seine Bedenken zum Nassbohrverfahren.

Durch das gewählte Bohrverfahren kam es zu einem lokalen Wassereintrag von 34,5 m³ im Bereich der Crodelhalle.

Die Durchfeuchtung der Crodelhalle führte am 13. April 2006 zum Baustopp der Kernbohrarbeiten.

Zur Einschätzung des Schadens beauftragte der Vorstand der Stiftung Moritzburg mikrobiologische Untersuchungen und Sachverständigengutachten.

Entsprechend des ersten Zwischenberichts der Gutachter vom März 2007 verwerten die Schimmelpilze die vorhandenen organischen Bindemittel, so dass es bei weiterem Pilzwachstum zu einer Schwächung der Architekturoberfläche, auf der sich die über-tünchte Malerei von Charles Crodel „Wettlauf der Atlante und des Hippomenes“ befindet, und möglicherweise zu einem Verlust erhaltenswerter Substanz kommen wird. Es

sollte schnellstmöglich ein Konzept erarbeitet werden, um diese starke Gefährdung der Bausubstanz abzuwenden.

In einem weiteren Gutachten vom 7. Oktober 2010 zum mikrobiologischen Status der Halle kam das Sachverständigenbüro zu dem Ergebnis, dass die Bauwerksfeuchte über die Jahre zu einer spezifischen Schimmelpilzflora geführt hat.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind aufgrund der vorgelegten Unterlagen folgende Hauptursachen für den Bauschaden an der Crodelhalle hervorzuheben:

1. Die Planung und Vergabe zur Mauerwerksstabilisierung waren mangelhaft. Es wurden zwar die Arbeiten zur Mauerwerksstabilisierung durch den Architekten/Planer ausgeschrieben. Eine konkrete Bestimmung zum notwendigen Bohrverfahren, d. h. eine Vorgabe zur Wahl eines Nass- und Trockenbohrverfahrens, war nicht Bestandteil des Leistungsverzeichnisses.

Der Architekt/Planer weist in seinem Schreiben vom 12. November 2012 darauf hin, dass „die Planung und Ausschreibung der Mauerwerkertüchtigung ... in Abstimmung mit der Tragwerksplanung, dem Fachingenieur für Bauwerkserhaltung und dem Landesdenkmalamt (erfolgte). ... Nach Abwägung der Kosten und Risiken fiel die Wahl in Abstimmung mit den zuständigen Fachingenieuren und dem Landesdenkmalamt für das konventionelle Kernbohrverfahren. ...“

Der Landesrechnungshof kann die Darlegungen nicht in Gänze nachvollziehen. Er weist in diesem Zusammenhang auf die der o. g. Auffassung des Architekten/Planers widersprechende Darstellung des Fachingenieurs hin. So führt der v. g. Fachingenieur für Bauwerkserhaltung in einem Schreiben vom 26. April 2006 an den Projektsteuerer u. a. aus:

„... wir (wurden) in die Entscheidungsfindung bezüglich Auswahl des Bohrverfahrens, Ausschreibung und Baubeginn nicht einbezogen ... Von bereits vorliegenden Angeboten zur Mauerwerksverstärkung haben wir ... am 12.01.2006 Kenntnis bekommen. In dieser Beratung haben wir erneut auf die Notwendigkeit der Bemusterungen als Vorbereitung der Ausschreibung hingewiesen. In Bezug auf die Mauerwerksverstärkung haben wir betont, dass nun zumindest vor Baubeginn bemustert werden sollte. ... Kenntnisnahme über die begonnenen Bohrarbeiten gewannen wir am 06.04.2006 ... Unsere Bedenken gegenüber dem Nassbohrverfahren haben wir fernmündlich am 06.04.2006 dem Architekturbüro und am 07.04.2006 dem Projektsteuerer ... geäußert.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte der Architekt/Planer bereits in der Vorbereitung der Ausschreibung für das entsprechende Gewerk (Rohbau- und Stahlbauarbeiten), spätestens jedoch vor Beginn der Bohrarbeiten den Fachingenieur in die Entscheidung zur Auswahl des Bohrverfahrens einbeziehen müssen.

2. Die Objektüberwachung (Bauüberwachung) wurde nicht sach- und fachgerecht durchgeführt. Aufgrund der Komplexität des Bauvorhabens hätte der auch für die Baudurchführung zuständige Architekt/Planer den Fachingenieur beteiligen müssen.

Der Architekt/Planer führt in seinem o. a. Schreiben hierzu Folgendes aus: „Die Bohrungen wurden ... fachgerecht ausgeführt und überwacht. Bei der Ausführung wurde die Differenz zwischen ein- und auslaufenden Bohrwasser gemessen und dokumentiert. Als im Bereich über der Crodelhalle aufgrund des nicht vorhersehbaren geringen Durchmörtelungsgrades des Mauerwerkes der Wassereintrag in das Mauerwerk sich erhöhte, hat unsere Bauleitung die Arbeiten sofort gestoppt. ... Die Ursache für die Schimmelbelastung in der Crodelhalle sehen wir darin, dass unserem Vorschlag, als Sofortmaßnahme Bautrockner aufzustellen, nicht gefolgt wurde.“

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bis zur Umsetzung der Baumaßnahme „Umbau und Sanierung des Kunstmuseums der Stiftung Moritzburg“ sich die Moritzburg fast 100 Jahre in einem konstanten äußeren Zustand befand. Voruntersuchungen an den zu ertüchtigenden Mauerwerksbereichen bzw. gebotene Vorsicht vor Beginn der Kernbohrarbeiten wären Mindestforderungen gewesen. Obwohl der Fachingenieur für Bauwerkserhaltung bereits am 6. April 2006 seine Bedenken zum Nassbohrverfahren äußerte, wurde die Einstellung der Bohrarbeiten erst am 13. April 2006 durch den Projektsteuerer veranlasst.

In einer Mitteilung an den Stiftungsvorstand und den Projektsteuerer vom 5. Mai 2006 zum Sachverhalt „Wassereintritt Crodelhalle“ führte der Architekt/Planer u. a. aus, dass erst mit Beginn der Kernbohrarbeiten im nördlichen Westflügel die sichtbaren Durchfeuchtungen im Mauerwerk entstanden und zweifelsohne der an der Crodelhalle entstandene Schaden im Wesentlichen auf den Eintritt von Bohrwasser zurückzuführen ist.

„Die lokal eingetragenen 34,5 m³ Wasser im Bereich der Crodelhalle müssen sicherlich durch ein geeignetes Trockenverfahren minimiert werden. Der richtige Zeitpunkt zur Planung einer geeigneten Maßnahme (zum Beispiel Einblasverfahren) ist jedoch erst gegeben, wenn die neue Stahlbetondecke über der Crodelhalle eingebracht wurde.“

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat der Architekt/Planer nicht zeitnah auf die Bedenken des Fachplaners reagiert. Der erst eine Woche später ausgesprochene Baustopp für die Kernbohrarbeiten hat somit zu einer vermeidbaren Vergrößerung des Schadens beigetragen. Eine schnellstmögliche Trocknung und Belüftung der Crodelhalle nach Schadenseintritt wäre zumindest erforderlich gewesen.

3. Es mangelte an einer erforderlichen Abstimmung zwischen den am Bau Beteiligten - Architekt/Planer, Projektsteuerer, Fachplaner und Vorstand der Stiftung – insbesondere mit den Fachplanern und -gewerken.

In seiner Stellungnahme vom 12. November 2012 erklärt der Architekt/Planer, dass „die weiteren Bohrungen für die Anker ... dann in Abhängigkeit der Mauerwerksbeschaffenheit ... ausgeführt wurden. ... Mit Erfolg, Feuchteschäden liegen hier nicht vor. ... Vom Landesdenkmalamt wurden (für die Crodelhalle) ... diverse Gutachten eingeholt ... Ein naheliegendes Lüften des Raumes wurde der Bauherrin durch das Landesdenkmalamt untersagt.“

Dem Landesrechnungshof liegt eine Mitteilung des Fachplaners an den Architekten/Planer und Projektsteuerer vom 13. April 2006 vor. In diesem heißt es: „... gegen die ... vorgeschlagene Vorinjektion mit Trassmörtel müssen wir unsere Bedenken anmelden, da sich dabei unkontrolliert Verpressmaterial im Mauerwerk verteilen kann. ... wir (schlagen) vor, unser Büro jetzt über anstehende Probleme bei den Arbeiten rechtzeitig in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.“

In der Aktennotiz vom 18. Mai 2006 zur Baubesprechung (Architekt/Planer, Projektsteuerer, bauausführende Firma, Fachplaner) mahnt der Fachplaner erneut seine Beteiligung bei der Durchführung der Bemusterung des entsprechenden Bohrverfahrens an und erneuert seine Bedenken zum Nassbohrverfahren.

Darüber hinaus wurde am 5. Mai 2006 die Lüftung der Crodelhalle in einer Baubesprechung festgelegt.⁹

Eine Untersagung der Lüftung bzw. Querlüftung der Crodelhalle durch das Landesdenkmalamt erfolgte erst mit Datum vom 18. Dezember 2006.

⁹ Aktennotiz zur Baubesprechung des Fachplaners vom 5. Mai 2006

Für den Landesrechnungshof sind die dargestellten Abläufe nicht nachvollziehbar. Unverständlich ist, dass insbesondere die Bauherrin auf die Hinweise des Fachingenieurs nicht zeitnah reagiert hat.

Durch schnelles und umsichtiges Handeln, d. h. eine schnellstmögliche Trocknung und Belüftung der Crodelhalle, durch alle am Bau Beteiligten – Architekt/Planer, Projektsteuerer, Fachplaner und Vorstand der Stiftung – hätte das jetzige Schadensbild vermieden werden können.

Der Vorstand der Stiftung Moritzburg versäumte es, eine Dokumentation zur Beweissicherung vorzunehmen bzw. ein gerichtliches Beweissicherungsverfahren anzustrengen.

Bei seiner Prüfung in 2011 musste der Landesrechnungshof feststellen, dass bis zu diesem Zeitpunkt weder Sanierungsmaßnahmen zur Behebung der Feuchtigkeitsschäden innerhalb der Crodelhalle stattgefunden haben noch die ursprünglich geplante Anbindung der Crodelhalle an die Gotischen Gewölbe im 1. UG erfolgt ist.

Vielmehr ist der Zugang zur Crodelhalle infolge des gefährlichen Schimmelpilzbefalls vollständig gesperrt.

Nach nunmehr vier Jahren nach Abschluss der Baumaßnahme dürfte nach Auffassung des Landesrechnungshofs ein Durchsetzen von Regressansprüchen gegenüber dem Architekten/Planer ohne eine Dokumentation zur Beweissicherung bzw. ohne ein gerichtliches Beweissicherungsverfahren kaum möglich sein.

Der schlechte Bauzustand hat zusätzliche Ausgaben für die Crodelhalle zur Folge. Die erforderlichen Sanierungskosten wurden nach Aussage des Stiftungsvorstandes bisher mit rund 250.000 € geschätzt.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Vorstand der Stiftung in dem zurückliegenden Zeitraum Maßnahmen zur Schadensbegrenzung bzw. Schadensbeseitigung hätte einleiten sowie Schadensersatzansprüche gegenüber dem Architekten/Planer prüfen bzw. durchsetzen müssen.

Der Vorstand der Stiftung führt hierzu im Abschlussgespräch am 9. Oktober 2012 aus, dass bis August 2009 der Schadensfall verfolgt wurde. In 2010 übernahm die Stiftung Dome und Schlösser die Verwaltung der Moritzburg in einer Kooperationsvereinbarung. Auf der Stiftungsratssitzung am 24. März 2011 teilte die Stiftung Dome und

Schlösser mit, dass "die begonnenen Auseinandersetzungen mit den Baufirmen des Erweiterungsbaus gestoppt wurden." Da kein Beweissicherungsverfahren durchgeführt worden war, wurden die Erfolgsaussichten eines Rechtsstreits als gering eingestuft.

Der Landesrechnungshof erwartet eine detaillierte Darstellung der geplanten Sanierungsmaßnahmen und des Zeitrahmens zur Wiederherstellung der Crodellhalle einschließlich der damit verbundenen Kosten.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Stiftung keine Beweissicherung durchführen ließ. Sofern die Durchsetzung von Ansprüchen gegen Auftragnehmer nicht mehr durchgeführt wird, ist die Haftung der Organmitglieder innerhalb der Stiftung zu prüfen.

7.6 Erschließungsturm

Die dem Zuwendungsbescheid für die Baumaßnahme zugrunde liegenden förderfähigen Ausgaben in Höhe von 12.100.260 € umfassten auch die Errichtung des Erschließungsturms. Durch eine unzureichende Bauausführung wurden Bauschäden verursacht, die einen zusätzlichen Bau- und Finanzaufwand in Höhe von rund 1 Mio. € erfordern.

Ein Aktenvermerk des Projektsteuerers vom 21. März 2005 verwies bereits zu diesem Zeitpunkt darauf, dass eine Überschreitung der zur Verfügung stehenden Mittel von 12,1 Mio. € um rund 2,7 Mio. € vorlag.

Im Ergebnis legte der Projektsteuerer bezüglich der weiteren Verfahrensweise in Abstimmung mit der Stiftung Moritzburg fest, den Teilbereich der Gesamtmaßnahme (den externen Erschließungsturm) vorerst mit einer momentanen Einsparung in Höhe von 1 Mio. € zurückzustellen und dafür eine Anschlussmaßnahme für das Jahr 2008 zu beantragen.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen örtlichen Erhebungen fest, dass der Erschließungsturm nicht fertig gestellt war und nachfolgende Probleme bestanden:

1. Die Spitzwinkligkeit in der Geometrie des Erschließungsturms und die Ausführung des Treppenhauses als ungeheizter Gebäudeteil ohne Isolierung führten zu thermodynamischen und bauphysikalischen Problemen. Eine Abgrenzung zu den nahe liegenden beheizten Räumen (eine sog. Zonierung) bestand nicht. Ein Einströmen von warmer Luft, deren Luftfeuchtigkeit im Treppenhaus kondensiert, war somit unvermeidbar.

2. Infolge dieser unzureichenden Bauausführung wies der Erschließungsturm Bauschäden auf. Insbesondere im Treppenhaus war massiver Schimmelpilzbefall zu verzeichnen, dessen Entstehung durch eine nicht vorhandene Isolierung/Wärmedämmung der Betonhülle und damit verbunden eine kondensierende Luftfeuchtigkeit begünstigt wurde. Des Weiteren haben Baumängel bei der Ausführung des Daches dazu geführt, dass Feuchtigkeit in den Erschließungsturm eingedrungen war und die Bausubstanz schädigen konnte.

Entsprechend des Schreibens des Architekten/Planers vom 12. November 2012 „(sah) die Planung für den Erschließungsturm zu keinem Zeitpunkt ein ungedämmtes und unbeheiztes Bauwerk vor ... Allerdings wurde die Ausführung der Fassade inklusive Dämmung aus Kostengründen durch die Projektsteuerung zurückgestellt und eine zeitnahe Anschlussmaßnahme in Aussicht gestellt. Allerdings vergingen dann 3 Jahre, bis in 2011 im Rahmen einer K2-Maßnahme der Gebäudeteil ... fertig gestellt wurde.“

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass eine Anschlussmaßnahme gerade nicht stattgefunden hat. Nach seiner Auffassung hätten sowohl die Stiftung als Bauherrin als auch das Kultusministerium als zuständiges Fachressort entsprechende Maßnahmen einleiten müssen, um innerhalb eines kurzen Zeitraumes die Fertigstellung des Turmes zu ermöglichen. Einen Abstand von drei Jahren bis zur endgültigen Realisierung hält der Landesrechnungshof für nicht akzeptabel und als ursächlich für die Bauschäden.

Der Landesrechnungshof hält eine detaillierte Mitteilung der Stiftung Moritzburg über den zusätzlichen Kostenaufwand, insbesondere in Bezug auf die Beseitigung der Bauschäden für notwendig. Darüber hinaus wird der Verwaltung empfohlen, bei künftigen Realisierungswettbewerben die Funktionalität und die daraus resultierenden bauphysikalischen Anforderungen der Gebäude bzw. Gebäudeteile in die Bewertungsmatrix mit einfließen zu lassen.

8 Einhaltung der Satzung

8.1 Übernahme und Betrieb der Lyonel-Feininger-Galerie Quedlinburg

Der Vorstand als Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan und der Stiftungsrat als Beschluss- und Überwachungsorgan der Stiftung Moritzburg haben mit dem Vertrag zur Übernahme der Lyonel-Feininger-Galerie Quedlinburg vom 16. Dezember 2005 und dem dazugehörigen Grundstückskaufvertrag vom 25. Dezember 2005 gegen § 2

Abs. 3 der Satzung verstoßen. Einerseits war die langfristige Erstattung der Kosten nicht gesichert. Andererseits war durch die Übernahme zum 1. Januar 2006 die Erfüllung des Stiftungszwecks gefährdet.

Stiftungszweck ist danach der Erhalt der Moritzburg und das Betreiben des Kunstmuseums. Nach der Satzung kann die Stiftung weitere zusätzliche Aufgaben übernehmen, sofern ihr die dadurch erwachsenen Kosten erstattet werden und der Stiftungszweck nicht gefährdet wird.

Auf Grundlage des Beschlusses des Stiftungsrates und einer vertraglichen Vereinbarung zwischen der Stiftung Moritzburg und dem Landkreis Quedlinburg hat die Stiftung den laufenden Geschäftsbetrieb der Galerie zum 1. Januar 2006 übernommen. Mit notariellem Grundstückskaufvertrag nebst Auflassung hat die Stiftung vom Landkreis Quedlinburg ferner zwei Grundstücke, u. a. das Gebäude der Lyonel-Feininger-Galerie, das Gebäude Schloßberg 11 und das Klopstock'sche Gartenhaus zum Kaufpreis von 1 € erworben.

Eine Änderung der Satzung hinsichtlich des Stiftungszweckes erfolgte zu diesem Zeitpunkt nicht. Daher geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Übernahme der Lyonel-Feininger-Galerie als zusätzliche Aufgabe gemäß § 2 Abs. 3 der Satzung anzusehen ist.

Die laufende Finanzierung¹⁰ nach der Übernahme der Galerie sollte wie folgt sichergestellt sein:

- 310.000 € vom Land Sachsen-Anhalt,
- 270.000 € vom Landkreis Quedlinburg (nunmehr Landkreis Harz),
- 10.000 € von der Stadt Quedlinburg und
- 12.000 € durch Private (hier Förderverein).

a) Erstattung der Kosten

Die Erstattung der Kosten muss nach Ansicht des Landesrechnungshofes einerseits in vollem Umfang und andererseits dauerhaft bzw. für den Zeitraum der Aufgabenübernahme erfolgen. Vertragliche Verpflichtungen der Geldgeber müssen entsprechend gestaltet sein.

¹⁰ gemäß verschiedener Finanzierungsverträge

Zum einen war die Finanzierung vertraglich eingegangener Sanierungsverpflichtungen ohne die Inanspruchnahme von Fördermitteln des Landes, die letztlich Mittel der Stiftung Moritzburg sind, nicht zweifelsfrei gesichert. Im Haushaltsjahr 2011 betraf das Brandschutzmaßnahmen mit Ausgaben in Höhe von rund 400.000 €, die das Land als Zuwendung finanzierte.

Ferner waren sowohl der mitfinanzierende Landkreis Harz (Rechtsnachfolger des Altkreises Quedlinburg) als auch die anderen o. g. Finanzierer nur bis zum Ende des Jahres 2011 vertraglich zu regelmäßigen Zahlungen an die Stiftung Moritzburg verpflichtet. Der Landkreis Harz hat nach Presseberichten bereits beschlossen, sich von 2013 bis 2015 nur noch zur Zahlung von 200.000 € und damit 70.000 € weniger zu verpflichten. Die dauerhafte vollumfängliche Kostenerstattung war und ist damit nicht gesichert. Der beschlossene Nachtragshaushalt 2012/2013 des Landes enthält eine Erhöhung der Zuschüsse an die Stiftung Moritzburg um 200.000 € für das Jahr 2013, die mit der Lyonel-Feininger-Galerie begründet wird. Das weist auf eine bestehende Unterfinanzierung durch die fehlenden Zahlungen des Landkreises Harz hin. Letztlich ist das Land nunmehr gezwungen, die Finanzierungslücke zu schließen.

b) Gefährdung des Stiftungszweckes

Die Satzung ermächtigt die Stiftung nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht zum Eingehen neuer Aufgaben, wenn diese den reibungslosen Ablauf des Hauptstiftungsgeschehens schwerwiegend beeinträchtigen können.

Die Übernahme der neuen Galerie zweieinhalb Jahre nach Gründung der Stiftung ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes deutlich über das hinausgegangen, was die Stiftung zu diesem Zeitpunkt personell und strukturell zu leisten im Stande war. Die damalige Arbeit der Stiftung war geprägt von dem insbesondere wegen der unzureichenden Personalausstattung nicht konsolidierten Betrieb eines Museums in einer neuen Rechtsform und dem verwaltungstechnischen Begleiten von Baumaßnahmen in Millionenhöhe.

Eine Gefährdung des Stiftungszweckes sieht der Landesrechnungshof auch in der Übernahme der Gebäude. Die Stiftung hat keine angemessene Nutzungsmöglichkeit für das Klopstock'sche Gartenhaus, das zu 90 v. H. der Zeit leer steht. Dennoch entstehen Folge- und Erhaltungskosten.

Für die Liegenschaft Schloßberg 11 entstanden bereits Investitionskosten aus dem Kulturinvestitionsprogramm in Höhe von 1,955 Mio. €, um das Gebäude zu sanieren.

Im Abschlussgespräch am 9. Oktober 2012 hat die Stiftung erklärt ein geändertes Nutzungskonzept vorgelegt zu haben. Das Kultusministerium habe dieses als satzungskonform beurteilt. Die Zustimmung der Investitionsbank als Zuwendungsgeber fehle jedoch noch.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass dennoch hier Folge- und Erhaltungskosten entstehen, die nicht durch Dritte refinanziert werden.

Der Vorstand als Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan und der Stiftungsrat als Beschluss- und Überwachungsorgan der Stiftung Moritzburg haben mit dem Vertrag zur Übernahme der Lyonel-Feininger-Galerie Quedlinburg vom 16. Dezember 2005 und dem dazugehörigen Grundstückskaufvertrag vom 25. Dezember 2005 gegen § 2 Abs. 3 der Satzung verstoßen.

Zudem sieht es der Landesrechnungshof äußerst kritisch, dass das Kultusministerium zum Zeitpunkt der Übernahme keine Vorkehrungen bezüglich der langfristigen und damit nachhaltigen Finanzierung der Einrichtung getroffen hat.

Das Kultusministerium hat in seinem Schreiben vom 7. November 2012 dargelegt, dass die mutmaßlich „satzungswidrige Übernahme der Lyonel-Feininger-Galerie Quedlinburg“ nach seiner Auffassung vom Landesrechnungshof nicht hinreichend schlüssig belegt werde. Zudem könne die Satzungskonformität seriös nur für den Zeitraum der Übernahme beurteilt werden. Mit der Übernahme der Lyonel-Feininger-Galerie sei diese gegenüber der Moritzburg gleichrangiger Stiftungszweck und eben keine zusätzliche Aufgabe.

Die Beurteilung der Satzungskonformität durch den Landesrechnungshof erfolgte für den Zeitpunkt der Übernahme der Lyonel-Feininger-Galerie durch die Stiftung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Änderung der Satzung hinsichtlich des Stiftungszweckes erfolgte. Demnach ist weiterhin Stiftungszweck allein der Erhalt der Moritzburg und das Betreiben des Kunstmuseums.

Der Landesrechnungshof hält in der Zukunft satzungsgemäßes Handeln der Stiftungsorgane für unabdingbar.

Der Landesrechnungshof erwartet weiterhin, dass das Kultusministerium künftig seinen Funktionen als Aufsichtsbehörde und Fachressort, welches die Stif-

tungsarbeit vorbereitet und begleitet, nachkommt, um satzungswidriges Verhalten der Stiftung zu verhindern. Daneben sieht der Landesrechnungshof das Erfordernis der Änderung der Satzung der Stiftung Moritzburg, um die Aktivitäten der Stiftung am Standort Quedlinburg zu legitimieren.

8.2 Verwahrung und Sicherung der Sammlungen in Depots

Um den nach § 3 Abs. 3 der Satzung vorgesehenen Betrieb des Kunstmuseums aufrecht zu erhalten, ist das Stiftungsvermögen ungeschmälert zu erhalten. Die Kunstgüter sind daher in geeigneten Depots und Ausstellungsräumen und den dazu gehörigen Einrichtungsgegenständen unterzubringen. Diese Räume müssen die Gewähr dafür bieten, dass die Kunstgegenstände vor schädigenden Umwelteinflüssen wie insbesondere Licht, Wasser und Schwankungen der Temperatur sowie vor physischer Zerstörung oder Wegnahme geschützt sind.

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügbaren Depots in den Räumen der „Neuen Residenz“ in Halle (Saale) zum Teil nicht über die notwendigen Voraussetzungen, um die Kunstgegenstände dauerhaft gegen Schwankungen der Temperatur und gegen Licht zu schützen. Das Kellergewölbe des Westflügels der Moritzburg kann infolge der dortigen Feuchtigkeit ebenfalls als nicht geeignet angesehen werden, dauerhaft Kunstgegenstände zu beherbergen, da Schädigungen an der Substanz der Gegenstände zu befürchten sind.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Depotsituation bei Planung und Umsetzung des Bauvorhabens „Stiftung Moritzburg - Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt“ eine unzureichende Beachtung fand. Schon 2004 hatte das Kultusministerium darauf hingewiesen, dass die Einrichtung ausreichend Depotfläche benötigt, um den Ansprüchen der Sammlung und deren Weiterentwicklung gerecht zu werden.

Ohne Änderung der Depotsituation wird die Stiftung auf Dauer ihrer Verpflichtung zur Vermögenserhaltung gemäß § 3 Abs. 3 der Satzung nicht gerecht.

Derzeit erarbeiten die Stiftung Moritzburg und die Stiftung Dome und Schlösser Projekte für die Unterbringung des mobilen Stiftungsvermögens. Die favorisierten Varianten sind mit einem erheblichen Investitionsaufwand verbunden.

Der Vorstand der Stiftung hat in seiner Stellungnahme zum Abschlussgespräch am 9. Oktober 2012 darauf verwiesen, dass die Ausstattung der Depoträume in der „Neu-

en Residenz“ einen Mindeststandard umfasst. Akut sind die Kunstwerke nicht gefährdet. Im Bedarfsfall werden mobile zentral gelagerte Luftbe- oder Entfeuchter eingesetzt. Für die im Westflügel gelagerten Kunstgegenstände hat die Stiftung Moritzburg vorgesehen, diese einzeln zu ihrem Schutz zu verpacken. Langfristig soll eine andere Lösung gefunden werden.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass die Stiftung Moritzburg und das Kultusministerium finanzierbare Konzepte für eine sachgerechte und vermögenserhaltende Unterbringung des Stiftungsvermögens entwickeln.

9 Herausgehobene Fälle der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung muss entsprechend der rechtlichen Vorgaben, insbesondere der Landeshaushaltsordnung erfolgen. Das schließt bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein.

9.1 Erwerb des Gemäldes „Roter Turm“ von Lyonel Feininger

a) Veranschlagung im Haushalt der Stiftung

Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

Die Stiftung Moritzburg hat im Jahr 2009 das Gemälde „Roter Turm I“ von Lyonel Feininger erworben. Die Kaufabsicht und die Vorstellungen über den Kaufpreis verfestigten sich bereits im Jahr 2006, so dass der Vorstand zum damaligen Zeitpunkt Förderanträge stellte. Nach den Unterlagen wurde der Stiftungsrat 2007 über den potenziellen Ankauf informiert.

Der Vorstand als Geschäftsführungs- und der Stiftungsrat als Entscheidungsorgan haben trotz der verfestigten Kaufabsicht einschließlich der Kaufpreishöhe die für den Ankauf erforderlichen Ermächtigungen im Haushaltsplan 2008/2009 nicht ausgebracht. Das Kultusministerium genehmigte als Stiftungsbehörde den Haushaltsplan 2008/2009 trotz Kenntnis des Sachverhaltes.

Damit handelte der Vorstand der Stiftung Moritzburg beim Kauf des Gemäldes ohne eine haushaltsrechtliche Legitimation.

Angesichts der verfestigten Absicht zum Erwerb des Gemäldes und der laufenden Verhandlungen sowie der zumindest zum Teil vorhandenen Finanzierungszusagen wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Veranschlagung erforderlich gewesen. Sowohl für den Fall der eventuell „zu frühen“ wie auch für den Fall der „zu späten“ Veranschlagung in den Haushaltsplänen liegen geeignete haushaltsrechtliche Instrumente, wie die Übertragbarkeit investiver Ausgaben und der Vorgriff bei übertragbaren Ausgaben vor. Haushaltsrechtlich wäre es auch möglich gewesen, die entsprechende Veranschlagung zum Zeitpunkt des Kaufs über einen Nachtragshaushalt sicherzustellen.

b) Kreditaufnahme

Eine Stiftung darf Einnahmen aus Krediten nur erzielen, wenn ihr Haushaltsplan hierzu ermächtigt.

Die Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, ist unzulässig. Zuwendungsempfänger haben ihrem Antrag einen realistischen Finanzierungsplan mit den Ausgaben und der beabsichtigten Finanzierung beizufügen, den die Bewilligungsbehörde zu prüfen hat.

Für die Finanzierung plante die Stiftung neben Eigenmitteln weitere Mittel, u. a. des Landes sowie Mittel des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, ein. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat dem Antrag auf Förderung in Höhe von 230.000 € nicht entsprochen. Der Finanzierungsplan des Bewilligungsbescheides des Landes hat diese Einnahmeposition trotzdem der Gesamtfinanzierung zugrunde gelegt.

Das Land Sachsen-Anhalt und die Stiftung Moritzburg planten jeweils, ihre Finanzierungsanteile zur Hälfte in 2009 und 2010 zu leisten.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Ankauf des Gemäldes bei Kaufpreisfälligkeit im Haushaltsjahr 2009 in Höhe von 455.000 € nicht finanziert war. Auch die Gesamtfinanzierung, die sich über die Jahre 2009 und 2010 erstreckte, wies eine Deckungslücke in Höhe von 230.000 € auf.

Der Vorstand der Stiftung Moritzburg hat zur Überbrückung der Finanzierungslücke des Gemäldeankaufs bei einer Stiftung einen Kredit über 455.000 € aufgenommen. Der Kaufvertrag datierte vom 19. Februar 2009. Es war eine sofortige Fälligkeit der

Kaufpreiszahlung vereinbart. Die Auszahlung des Kredites erfolgte zum Zeitpunkt der Fälligkeit. Im Jahr 2010 schlossen die Parteien den Darlehensvertrag in schriftlicher Form ab. Die für die erforderlich werdende Aufnahme eines Darlehens in Höhe von 455.000 € im Haushaltsjahr notwendige Ermächtigung fehlte im Haushaltsplan 2009. Die Rückzahlung erfolgt aufgrund einer Ratenzahlungsvereinbarung, die in der derzeitigen Fassung bis zum 31. August 2014 läuft.

Die Ursachen für die unzulässige Kreditaufnahme sieht der Landesrechnungshof in den folgenden drei wesentlichen Punkten:

- Das Kultusministerium war als Bewilligungsbehörde verpflichtet, die gesicherte Gesamtfinanzierung als Voraussetzung für einen Zuwendungsbescheid zu prüfen. Für die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung ist nicht nur die Gesamtsumme entscheidend, sondern auch, dass die Einzahlungen und Auszahlungen so aufeinander abgestimmt werden, dass keine temporären Unterdeckungen entstehen. Indem das Kultusministerium seinen Beitrag zum Gemäldeankauf genauso wie die Stiftung Moritzburg zahlungswirksam auf zwei Haushaltsjahre (2009 und 2010) verteilt hat, die Kaufpreiszahlung aber vollständig 2009 fällig war, hat es die vom Landesrechnungshof aufgezeigte temporäre Gesamtfinanzierungslücke in Höhe von 455.000 € im Jahr 2009 in Kauf genommen. Zudem wurde nicht ordnungsgemäß geprüft, wie weit die Mitfinanzierung durch den Bund gewährleistet ist.
- Die Stiftung Moritzburg war verpflichtet, einen auf der Einnahme- und Ausgabeseite richtigen und vollständigen Finanzierungsplan im Zuwendungsantrag vorzulegen, der die Begleichung des sofort fälligen Kaufpreises ermöglicht hätte. Sofern das nicht möglich gewesen wäre, hätte der Vorstand unter Beteiligung des Stiftungsrates eine alternative Finanzierung des Gemäldeankaufs sicherstellen müssen.
- Ohne die Ermächtigungen im Haushaltsplan durfte die Stiftung keine Rechtsverpflichtungen eingehen. Der Stiftungsrat unterließ die Einstellung von Mitteln in hinreichender Höhe sowie einer Kreditermächtigung im Haushaltsplan.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass der Erwerb des Gemäldes für die Stiftung Moritzburg, das Kultusministerium und das Land Sachsen-Anhalt ein aus künstlerischer und musealer Sicht bedeutender Vorgang war. Ein künstlerisch bedeutsamer Vorgang rechtfertigt jedoch nicht die dargestellten Verstöße gegen geltendes Haushaltsrecht.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Erwerb auch unter Einhaltung der haushaltsrechtlichen Regularien möglich gewesen wäre.

Das Kultusministerium hat in seinem Schreiben vom 7. November 2012 dargelegt, dass der Landesrechnungshof in seiner Argumentation verkenne, dass das Bild damals am Markt schlicht nicht verfügbar und somit auch kein Kaufpreis bekannt war. Von einer „verfestigten Kaufabsicht“ im Sinne einer hinreichenden haushaltsrechtlichen Grundlage für eine Veranschlagung des im Jahr 2007 aufgestellten Doppelhaushaltes 2008/2009 könne insofern keine Rede sein.

Der Landesrechnungshof hat den vorgelegten Unterlagen entnommen, dass in einer Leitungsvorlage des Kultusministeriums vom 11. Mai 2006 sowohl der voraussichtliche Kaufpreis als auch die Finanzierungsbeteiligung des Landes und der Darlehensgeber benannt sind. Mit Schreiben des Kultusministeriums an die Stiftung vom 18. Mai 2006 sicherte es die entsprechende Förderung des Landes zu.

Eine Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben für den Ankauf sowie der für notwendig gehaltenen Kreditermächtigung wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes demnach im Doppelhaushalt 2007/2008 und erst recht in einem Nachtragshaushalt 2009 ohne Weiteres möglich gewesen.

Die Stiftung Moritzburg hat im Haushaltsjahr 2009 zwar mehrere Entwürfe von Nachtragshaushalten erarbeitet. Dieses wurde jedoch von der Aufsichtsbehörde Kultusministerium nicht genehmigt.

Für den die Geschäfte führenden Vorstand sowie den überwachenden und entscheidungsbefugten Stiftungsrat ist eine ordnungsgemäße Haushaltsaufstellung und Antragstellung unabdingbar.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Kultusministerium bei solchen Vorgängen seine Funktionen als Aufsichtsbehörde und Bewilligungsbehörde nicht einem allgemeinen Interesse an der Förderung einer Stiftung unterordnet.

Des Weiteren weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass Stiftungen seit der Änderung der LHO vom 8. Dezember 2010 grundsätzlich verpflichtet sind, ihren Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

9.2 Corporate Identity

Vor der Vergabe gestalterischer Leistungen für eine einheitliche Darstellung und Wahrnehmung der Stiftung in der Öffentlichkeit sowie gegenüber Geschäftspartnern und Nutzern stellte der Vorstand die geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht an. Der Auftrag für die sog. „Corporate Identity“ umfasste ein finanzielles Volumen von

rund 103.000 €, d. h. rund 9 v. H. der geplanten Ausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben im Haushaltsjahr 2008.

Obwohl bei der Stiftung im Jahr 2008 massive Probleme in der Haushalts- und Wirtschaftsführung auftraten, die der Entlastung des Vorstandes entgegenstanden, hat sie weder die Notwendigkeit des Auftrages noch alternative Lösungen geprüft.

Der vom Vorstand als Geschäftsführungsorgan und vom Stiftungsrat als Entscheidungsorgan verantwortete Haushaltsplan 2008/2009 beinhaltete keine Ausgaben für diese gestalterischen Leistungen, obwohl der Bedarf bekannt gewesen sein müsste. Der Vorstand leistete im Haushaltsjahr 2009 diesbezüglich überplanmäßige Ausgaben von insgesamt 103.004,71 €, die der Stiftungsrat genehmigte. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lagen weder Unvorhergesehenheit noch Unabweisbarkeit vor. Der Vorstand erteilte demselben Unternehmen 18 Folgeaufträge mit Folgeausgaben in Höhe von 38.448,25 € im Jahr 2010, ohne alternative Angebote zu berücksichtigen.

9.3 Erstellung ausstellungsbegleitender Kunstkataloge

Der Vorstand der Stiftung führte im Vorfeld der Erstellung von Katalogen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, insbesondere keine Berechnungen oder Schätzungen zu Erlösen und Kosten durch. Insbesondere waren den Unterlagen keine Berechnungen zu entnehmen, welche Mengen in Abhängigkeit von Besucherzahlen und Preisen absetzbar sein werden. Auch die Kostenstruktur, ggf. eine einfachere Gestaltung, die Begrenzung der Auflagenhöhe bzw. Werbungsmöglichkeiten je nach Einzelfall berücksichtigte sie nicht.

Eine Zusammenstellung der Katalogbestände durch die Stiftung war unvollständig und wies für die Jahre von 2004 bis 2010 insgesamt 10.640 Kataloge aus. Die Stiftung Moritzburg veräußerte im Dezember 2010 insgesamt 10.000 Kataloge aus den Jahren 2003 bis 2006 an eine Buchhandelsfirma für insgesamt 13.565 €. Dabei entfiel 50 v. H. der Kaufsumme auf einen Katalog, dessen Herstellung 2006 aus Landesmitteln gefördert wurde. Insgesamt hatte das Land die Ausstellung und die Katalogerstellung mit 210.000 € bezuschusst. Auch wenn die Entscheidung zur Veräußerung der Kataloge im Dezember 2010 richtig war, zeigt der Verkauf zu sehr geringen Verkaufspreisen und daraus resultierende Verluste, welche Folgen unterlassene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Entscheidung über die Erstellung von Publikationen haben können.

Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass die Stiftung angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gemäß VV Nr. 2 zu § 7 LHO, vor allem Alternativen- und Kostenvergleiche, durchführt und das Kultusministerium als Aufsichtsbehörde dafür Sorge trägt.

Der Landesrechnungshof hält es zudem für geboten, dass der Vorstand und der Stiftungsrat künftig die Grundsätze der Veranschlagung von Ausgaben im Haushaltsplan beachten.

10 Fazit

Nach § 11 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Stiftungsgesetz haben auch staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts „... ihr Vermögen im Einklang mit den Rechtsvorschriften und dem in Stiftungsgeschäft und Stiftungssatzung zum Ausdruck kommenden Stifterwillen nach den Regeln ordentlicher Wirtschaftsführung zu verwalten.“

Dazu gehört die LHO als wesentliche herausgehobene Rechtsvorschrift, die die Arbeit einer staatlichen Stiftung des öffentlichen Rechts bestimmt.

Die Verwaltung des Vermögens dient danach der dauernden und nachhaltigen Erfüllung des Stiftungszwecks. Das erfordert, dass insbesondere die Hauptorgane Stiftungsvorstand und Stiftungsrat in eigener Verantwortung sämtliche Angelegenheiten der Stiftung entsprechend der geltenden Rechtsvorschriften und internen Regularien bearbeiten. Dabei müssen sie auch Vorstellungen von Ministerien oder anderen Landesbehörden mit den eigenen Prioritäten abgleichen und auf dieser Grundlage eigene Entscheidungen treffen.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass insbesondere nachfolgend genannte Eckpunkte in der zukünftigen Tätigkeit von Stiftungsorganen zwingend beachtet werden:

Der Vorstand ist als Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan der Stiftung verpflichtet,

- organisatorische und sonstige ihm obliegende Entscheidungen selbst zu treffen oder dem Stiftungsrat zur Entscheidung vorzulegen,
- dem Stiftungsrat für satzungsrelevante Angelegenheiten und finanzwirksame Maßnahmen Vorlagen unter Benennung und Bewertung der Risiken einschließlich angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie vollständige Haushaltsplanentwürfe zur Entscheidung vorzulegen sowie

- im Einzelfall unverzüglich schadensmindernde und beweissichernde Maßnahmen zu ergreifen.

Der Stiftungsrat ist als Überwachungsorgan verpflichtet

- fehlende Entscheidungen und wesentliche Unterlassungen des Vorstands zu rügen und Entscheidungen dazu zu treffen.

Der Stiftungsrat ist als Entscheidungsorgan verpflichtet

- der Satzung widersprechende Entscheidungen zu unterlassen sowie
- sich vor den ihm obliegenden Entscheidungen zu wesentlichen Vorgängen ordnungsgemäße Vorlagen vom Vorstand unterbreiten zu lassen.

In Bezug auf die Umsetzung der Baumaßnahme hält es der Landesrechnungshof zusammenfassend für geboten, dass die Stiftung sämtliche in Betracht kommenden Mängelbeseitigungs- und Schadensersatzansprüche gegen die am Bau Beteiligten zeitnah prüft und ggf. geltend macht. Damit könnte der finanzielle Nachteil des Landes infolge der mangelhaften Bauausführung begrenzt werden. Aufgrund der seit der Fertigstellung vergangenen Zeit ist dabei besonderes Augenmerk auf den Ablauf von Verjährungsfristen zu legen. Sofern die Durchsetzung aus Gründen, die auf eine Pflichtverletzung von Organmitgliedern des Vorstandes oder des Stiftungsrates hindeuten nicht möglich sein sollte, ist die Haftung dieser Mitglieder innerhalb der Stiftung zu prüfen. Anhaltspunkte dafür sind z. B. fehlende Dokumentationen für verbliebene Bauherrenaufgaben oder fehlende Beweissicherung im Schadensfall. Das etwaige Mitverschulden anderer sollte dabei berücksichtigt werden. Das Kultusministerium als Stiftungsaufsicht muss dabei ggf. von seinen Befugnissen nach § 10 Stiftungsgesetz Gebrauch machen.

Die fachlich jeweils zuständigen Ministerien tragen die Gesamtverantwortung für alle staatlichen Maßnahmen und Entscheidungen, die die Stiftungen ihres Ressorts betreffen. In finanziellen Angelegenheiten kann Verantwortung für das Ministerium der Finanzen und in Grundsatzangelegenheiten für die Landesregierung insgesamt hinzutreten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das fachlich zuständige Ressort insbesondere:

- als vorbereitendes Ressort eine umfassende und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Stiftungsgründung vorzulegen und dabei be-

sonders die Personalausstattung im Verhältnis zu den Aufgaben zu betrachten,

- als Bewilligungsbehörde Förderentscheidungen nach ordnungsgemäßer Prüfung auf einer sachgerechten Grundlage zu fällen,
- als Aufsichtsbehörde bei satzungswidrigen Entscheidungen der Stiftung offensichtlich einzugreifen oder ggf. erforderliche Satzungsänderungen zu veranlassen,
- als Aufsichts-/Genehmigungsbehörde Haushaltspläne der Stiftungen wegen der Nichtveranschlagung wesentlicher Positionen, die unvollständig sind, zu beanstanden.

Des Weiteren weist der Landesrechnungshof generell auf die Notwendigkeit hin, dass die Stiftungen die Verwaltung Ertrag bringenden Vermögens hinsichtlich der Anlagegrundsätze und Erfolgsmessung regelmäßig zu überprüfen haben. Das fachlich zuständige Ministerium sowie das Ministerium der Finanzen sollten beratend tätig werden.

Insbesondere in der Person des zuständigen Fachministers, aber auch in der gesamten Arbeit des Ministeriums, können aufgrund der oben beschriebenen Aufgaben und Funktionen zwangsläufig Interessenkollisionen auftreten. Der Landesrechnungshof hält entsprechende Überlegungen, wie Interessenkollisionen zukünftig vermieden werden können, für unverzichtbar. Für deren Abbau muss die Landesregierung im Zuge der Stiftungsstrukturreform Sorge tragen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	11	– Ministerium für Justiz und Gleichstellung
	20	– Hochbau
Kapitel	1105	– Justizvollzugsanstalten
	2003	– Ressortbau
Haushaltsvolumen (Plan)		– 528.181.709 €

1 Erhebliche finanzielle Mehrbelastung beim PPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg

Die Annahmen des Wirtschaftlichkeitsnachweises aus dem Jahr 2006 beim PPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg spiegeln die tatsächliche Risikoverteilung zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und dem PPP-Partner nicht wider und haben sich bezüglich der künftigen Haushaltsbelastung als nicht zutreffend erwiesen.

Bei einem weiteren Anstieg der Ausgaben für die Dienstleistungsverträge wie bisher wird die derzeitige Verpflichtungsermächtigung nicht ausreichen. Der Landesrechnungshof hat verschiedene Szenarien für die Ausgabenentwicklung in der restlichen Vertragslaufzeit bis zum Jahr 2034 betrachtet, danach könnte sich ein Fehlbetrag zwischen 7,4 Mio. € und 42,5 Mio. € ergeben. Auf der Grundlage der bisherigen Ausgabenentwicklung geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Ausgaben jährlich mindestens um 2,5 v. H. steigen und sich dadurch ein Fehlbetrag von mindestens 24,3 Mio. € ergibt.

Bei voller Auslastung der Justizvollzugsanstalt Burg übersteigt der vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung benötigte Personalbedarf die Annahmen aus dem Wirtschaftlichkeitsnachweis um 68,5 zusätzliche Stellen. Bei voller Besetzung dieser Stellen entstehen unter Berücksichtigung der Beihilfezahlungen, des Personalgemeinkostenzuschlags, der Sachkostenpauschale und der Overhead-Sachkosten Mehrausgaben im Personalbereich in Höhe von mindestens 4,95 Mio. € jährlich.

Die im Haushaltsplan des Landes veranschlagten Mittel für die jährliche Rate des PPP-Projektes stellen die tatsächlichen Ausgaben für das Projekt nicht vollstän-

dig dar. Für den Betrieb und die Unterhaltung werden ohne Hinweise auf das PPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg in anderen Titeln des Kapitels 1105 weitere rund 2 Mio. € jährlich veranschlagt.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat für die Betriebsphase des PPP-Projektes Justizvollzugsanstalt Burg bisher keine begleitenden Erfolgskontrollen entsprechend § 7 LHO durchgeführt. Aus Sicht des Landesrechnungshofes mangelt es bei dem vorliegenden Projekt vor allem an der Festlegung von konkreten Kenngrößen, durch die Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Betriebsphase des PPP-Projektes und der Dienstleistungsverträge im Vergleich zum übrigen Strafvollzug des Landes Sachsen-Anhalt ermöglicht werden. Dadurch können etwaige Defizite hinsichtlich der Zielerreichung und der Wirtschaftlichkeit nicht festgestellt, die möglichen Ursachen nicht analysiert und die gegebenenfalls erforderlichen Steuerungsmaßnahmen nicht eingeleitet werden.

Es sind erhebliche Anstrengungen nötig, damit die Evaluationsergebnisse rechtzeitig vorliegen, um daraus notwendige Konsequenzen vor Ablauf der möglichen Kündigungsfrist für die Dienstleistungsverträge am 30. April 2013 ziehen zu können.

Eine vollständige Auslastung der Justizvollzugsanstalt Burg konnte bisher nicht erreicht werden. Bis April 2012 sind nach Berechnungen des Landesrechnungshofes für die Unterbelegung ab dem Jahr 2010 Ausgaben in Höhe von rund 2 Mio. € ohne gleichwertige Gegenleistungen für das Land entstanden. Davon sind allein in 2011 aufgrund einer durchschnittlichen Unterbelegung von 82 Inhaftierten rund 1,1 Mio. € an den PPP-Partner überwiesen worden.

Darüber hinaus gibt es in der Justizvollzugsanstalt Probleme durch mangelhafte Raumplanung und Gebäudegestaltung, deren Beseitigung zu Kostensteigerungen führte. Dies betraf beispielsweise das Versäumnis des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung, die Kirchen vor der Aufstellung der Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibungen für die Seelsorgebereiche zu beteiligen, um ein abgestimmtes, von den Kirchen bestätigtes Raumprogramm dem Vertragspartner vorlegen zu können.

Des Weiteren wurde eine Vereinbarung zu Minderkosten in Höhe von rund 68.000 € für mangelhafte Fassaden mehrerer Hafthäuser abgeschlossen. Für die Festlegung der Minderkosten hatte das Land weder einen Gutachter noch einen Schiedsgutachter eingeschaltet, um die tatsächliche Höhe möglicher Minderkosten festzustellen. Das Land hätte durch Einschaltung eines Schiedsgutachters gegebenenfalls ein finanziell günstigeres Ergebnis erzielen können.

Hinzu kommen weitere Mängel, die künftig finanzielle Mittel erfordern werden, wie

- **die Notwendigkeit der Beseitigung von Verstößen gegen Brandschutzbestimmungen durch den Landesbetrieb für Bildung und Beschäftigung von Gefangenen (LBBG) infolge eines veränderten Raumbedarfs und**
- **die Bereitstellung geeigneter Lagerkapazität für den LBBG.**

1 Vorbemerkungen

Die Justizvollzugsanstalt Burg ist mit 658 Haftplätzen für männliche Erwachsene des sog. geschlossenen Vollzuges und der Sicherungsverwahrung als PPP-Projekt errichtet worden. Eine Vollauslastung ist gemäß Rahmenvertrag mit durchschnittlich 600 Gefangenen erreicht. In der Anstalt sind Verurteilte untergebracht, gegen die Freiheitsstrafen von derzeit ab zwei Jahren zu vollstrecken sind. Finanzierung, Bau und Teilbetrieb dieser Anstalt sind an einen privaten Partner vergeben.

Am 19. Dezember 2006 haben das Land Sachsen-Anhalt als Auftraggeber und der PPP-Partner als Auftragnehmer neben dem Projektvertrag und dem Rahmenvertrag über die Errichtung der Justizvollzugsanstalt Burg auch mehrere Dienstleistungsverträge für die Betriebsphase des PPP-Projektes geschlossen:

- Vertrag über Reinigung, Entsorgung und Ausstattung,
- Vertrag über Verwaltungshilfsdienste,
- Vertrag über EDV-Systembetreuung,
- Vertrag über Verpflegungsleistungen,
- Vertrag über Gesundheitsfürsorge,
- Vertrag über Sozialfürsorge,
- Vertrag über Sicherheitshilfsdienste.

Die zwischen dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung und dem PPP-Partner geschlossenen Dienstleistungsverträge sind, beginnend ab Mai 2009, mit einer Laufzeit von fünf Jahren versehen worden. Sie müssten, soweit dies von einem der Vertragspartner gewollt ist, mit einer Frist von einem Jahr vor Ablauf der Verträge gekündigt werden. Anderenfalls verlängern sie sich um weitere fünf Jahre.

Die Gesamtkosten über eine Laufzeit von 25 Jahren sollen für das Land 512 Mio. € betragen. Davon entfallen rund 175 Mio. € auf die Gesamtinvestitionskosten für den

Bau und die Finanzierung der Justizvollzugsanstalt. Die reinen Baukosten betragen nach der Rechnung des PPP-Partners rund 97,3 Mio. €

Kapitel Titel	Gesamt- kosten	Finanzierungsverlauf für die Laufzeit von 25 Jahren (2009 bis 2034)				
		Ist bis 2010	Ist 2011	Soll 2012	Soll 2013	Soll ab 2014
- in € -						
20 03	Bau					
534 62	175.329.009	11.688.700	7.013.159	7.013.200	7.013.200	142.600.709
823 62						
11 05	Betrieb					
533 01	336.670.991	15.281.374	10.878.819	11.349.000	11.657.000	287.363.617
Summe		26.970.074	17.891.978	18.362.200	18.670.200	
VE	512.000.000					429.964.326

Hinzu kommen die Ausgaben für das Personal des Landes für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg (272 Soll-Stellen des Kapitels 1105 zum Stand 1. September 2011 - nicht im Einzelnen bezifferbar) sowie weitere Ausgaben für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt aus einer Vielzahl anderer Titel des Kapitels 1105 in Höhe von derzeit rund 2 Mio. € jährlich.

Mit dem Nachtragshaushalt 2012/2013 sind aufgrund der erfolgten Rechtsänderungen zusätzliche Ausgaben für die therapeutische und sozialpädagogische Betreuung der Sicherungsverwahrten in Höhe von rund 13,6 Mio. € für die Jahre 2013 bis 2034 in Kapitel 1105, Titel 533 02 eingestellt worden. Für bauliche Maßnahmen zur erforderlichen Neuausrichtung der Sicherungsverwahrung sind bei Kapitel 2003, Titelgruppe 61 weitere 990.000 € für die Jahre 2012 und 2013 vorgesehen.

Der Landesrechnungshof hat 2011/2012 den aktuellen Stand des PPP-Projektes geprüft und dabei nachfolgende Feststellungen getroffen.

2 Feststellungen

2.1 Unzureichende Beachtung des Haushaltsrechts im Rahmen der Durchführung des Projektes

2.1.1 Fehlende Evaluierung des PPP-Projektes Justizvollzugsanstalt Burg

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Sie sind nach VV Nr. 2 zu § 7 LHO bei der Planung

neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen sowie während der Durchführung als begleitende Erfolgskontrolle und nach Abschluss von Maßnahmen als abschließende Erfolgskontrolle vorzunehmen. Die Erfolgskontrolle dient dazu, im Laufe und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Gerade begleitende Erfolgskontrollen liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll und welche Schlussfolgerungen für etwaige Folgeprojekte gezogen werden können.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat für die Betriebsphase des PPP-Projektes Justizvollzugsanstalt Burg bisher keine begleitenden Erfolgskontrollen durchgeführt und damit die Vorgaben der VV Nr. 2 zu § 7 LHO nicht beachtet.

Nach Angaben des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung war die Evaluierung der Betriebsphase der Justizvollzugsanstalt Burg, die die Wirtschaftlichkeit der o. g. Dienstleistungsverträge beinhalten sollte, für das Frühjahr 2011 vorgesehen. Eine Evaluation des Betriebes der Justizvollzugsanstalt Burg durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung ist insofern zeitnah erforderlich, weil die Kündigungsfrist für die Dienstleistungsverträge im April 2013 endet.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes mangelt es bei dem vorliegenden Projekt vor allem an der Festlegung von konkreten Kenngrößen, durch die Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Betriebsphase des PPP-Projektes und der Dienstleistungsverträge im Vergleich zum übrigen Strafvollzug des Landes ermöglicht werden. Dadurch können etwaige Defizite hinsichtlich der Zielerreichung und der Wirtschaftlichkeit nicht festgestellt, die möglichen Ursachen nicht analysiert und die gegebenenfalls erforderlichen Steuerungsmaßnahmen nicht eingeleitet werden. Durch das Fehlen der Vergleichswerte besteht die Gefahr, dass die Evaluationsergebnisse nicht rechtzeitig vorliegen, um daraus notwendige Konsequenzen vor Ablauf der möglichen Kündigungsfrist für die Dienstleistungsverträge im April 2013 ziehen zu können. In diesem Fall kann durch das Ministerium keine begründete Entscheidung über die Fortdauer der Verträge getroffen werden. Eventuell unwirtschaftliche Verträge würden über einen Zeitraum von weiteren fünf Jahren fortgesetzt.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat im Abschlussgespräch am 23. Oktober 2012 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass die Evaluierung zeitnah durch einen Dritten durchgeführt und noch vor dem Ablauf der Kündigungsfrist beendet werden soll. Dazu hat das Ministerium ein Ausschreibungsverfahren eingeleitet. Mit Schreiben vom 9. November 2012 hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung darüber hinaus mitgeteilt, dass im Rahmen eines aktiven Vertragsmanagements seit Beginn der Betriebsaufnahme der Justizvollzugsanstalt Burg am 1. Mai 2009 Daten für verwertbare Aussagen kontinuierlich erhoben würden. Noch vor dem 30. April 2013 soll auf der Grundlage des eingeleiteten Ausschreibungsverfahrens ein Gutachten die Frage beantworten, inwieweit die mit Bericht der seinerzeitigen Gutachter vom 1. Februar 2007 prognostizierten Effizienzrenditen realisiert werden.

Aufgrund der Dringlichkeit empfiehlt der Landesrechnungshof, umgehend sämtliche für die Evaluierung des PPP-Projektes erforderlichen Maßnahmen einzuleiten. Dabei sollten die Ergebnisse der Evaluierung in die Entscheidung darüber einbezogen werden, ob die Dienstleistungsverträge gekündigt oder für weitere fünf Jahre verlängert werden sollen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung künftig geeignete Kennzahlen zur Bewertung und Steuerung des Projektes entwickelt und regelmäßig fortschreibt. Dabei muss das Ministerium sicherstellen, dass die Kennzahlen einen Vergleich der Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Justizvollzugsanstalt Burg zum übrigen Strafvollzug des Landes ermöglichen.

2.1.2 *Mangelnde Transparenz der Veranschlagung der Projektkosten im Haushaltsplan*

Aus Artikel 93 Abs. 1 Landesverfassung „*Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie die Verpflichtungsermächtigungen sind in den Haushaltsplan einzustellen ...*“ leiten sich die Grundsätze der Vollständigkeit des Haushalts und des Haushaltsausgleichs ab, u. a. auch die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit sind Haushaltsansätze nach einem durchgängigen System klar zu gliedern. Dies erleichtert die Kontrolle der Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit.

Gemäß § 17 Abs. 1 LHO sind Einnahmen nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und – soweit erforderlich – zu erläutern. Dabei sollen nach § 17 Abs. 4 LHO für denselben

Zweck weder Ausgaben noch Verpflichtungsermächtigungen bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden.

Die im Haushaltsplan des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung unter Kapitel 1105, Titel 533 01 dargestellten Ansätze für die jährliche Rate des PPP-Projektes geben die tatsächlichen Ausgaben für das Projekt innerhalb eines Haushaltsjahres nicht vollständig wieder.

Für den Betrieb und die Unterhaltung der Justizvollzugsanstalt Burg sind mindestens in weiteren 22 Titeln der Hauptgruppen 4, 5, 6 und 8 einschließlich der Titelgruppen 61, 62 und 65 ebenfalls Haushaltsmittel in Höhe von jährlich über 2,2 Mio. € veranschlagt. Für die Vertragslaufzeit bis 2034 ergibt dies bereits, ohne die Berücksichtigung von Preissteigerungen, eine Summe von mindestens rund 55 Mio. €, die für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg neben der jährlichen PPP-Rate entsteht. Ab 2013 erhöht sich die jährliche Summe um über 500.000 € aufgrund der Neuveranschlagung von Haushaltsmitteln für die Sicherungsverwahrung im Titel 533 02 (vgl. Nachtragshaushalt 2012/2013).

Der Haushaltsplan muss insoweit möglichst nachvollziehbar, verständlich, durchsichtig und übersichtlich sein, um erkennbar zu machen, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und wie hoch die einzelnen Ausgaben für welchen Zweck veranschlagt sind.

Mit einer solchen klaren und übersichtlichen Darstellung aller das PPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg betreffenden Ausgaben (und gegebenenfalls auch Einnahmen) im jeweiligen Haushaltsplan stünde der Landesverwaltung, dem Landtag und letztlich auch der Finanzkontrolle ein brauchbares finanzwirtschaftliches und organisatorisches Hilfsmittel zur Verfügung. Mit diesem kann ohne großen Aufwand dar- oder festgestellt werden, welche veranschlagten Mittel zu welchem Zweck und in welcher Weise im Rahmen eines auf 25 Jahre geplanten Projekt- und Finanzierungszeitraums für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg eingesetzt werden sollen.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung teilte im Abschlussgespräch am 23. Oktober 2012 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung mit, bereits geeignete Möglichkeiten zur Verbesserung der Transparenz zu prüfen. Mit Schreiben vom 9. November 2012 hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung mitgeteilt, dass eine wiederholte Prüfung des v. g. Sachverhalts geplant sei. Sollte danach eine andere Veranschlagung der

Projektkosten notwendig werden, würde die Empfehlung des Landesrechnungshofes bereits im nächsten zu planenden Haushaltsjahr Berücksichtigung finden.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass sämtliche Ausgaben für das PPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg und für die damit verbundenen Dienstleistungsverträge im Haushaltsplan entsprechend transparent dargestellt werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dieses bereits im nächsten Haushalt vorzunehmen.

2.1.3 Unvollständige Veranschlagung der Bestandteile des Betreiberentgeltes

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 Abs. 1 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Das Ministerium der Finanzen kann im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses Ausnahmen zulassen. Gemäß §§ 17, 45 LHO und den VV hierzu sind Ausgaben zweckentsprechend zu veranschlagen und in Anspruch zu nehmen.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, dass ein Teil der Ausgaben für das PPP-Projekt nicht dem Betreiberentgelt im Kapitel 1105, Titel 533 01 – Dienstleistungen Außenstehender – und der dort dargestellten Verpflichtungsermächtigung zugeordnet wird. Das betrifft insbesondere im Kapitel 1105, Titel 517 01 – Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden – gebuchte Ausgaben in Höhe von bis zu 1 Mio. € jährlich. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind diese Ausgaben Inhalt der vertraglich geschuldeten Gesamtausgaben für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg und damit Bestandteil des Betreiberentgeltes. Auch nach dem Wirtschaftlichkeitsnachweis sind diese Ausgaben zum überwiegenden Teil Bestandteil des Betreiberentgeltes. Unter Berücksichtigung dieser Ausgaben ist das tatsächlich gezahlte Betreiberentgelt somit deutlich höher als das im Titel 533 01 dargestellte Entgelt.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat im Abschlussgespräch am 23. Oktober 2012 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung ohne weitere Begründung erklärt, dass diese Ausgaben nicht Bestandteil des Betreiberentgeltes seien. Gleichwohl sicherte das Ministerium eine Überprüfung dieser Ausgaben hinsichtlich der zweckentsprechenden Zuordnung zu.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung neben den Ausgaben für die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude auch sämtliche weitere bisher nicht im Titel 533 01 gebuchte Ausgaben für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg dahingehend überprüft, ob sie vertraglichen Verpflichtungen mit dem PPP-Partner unterliegen. Sofern dies der Fall ist, sind diese Ausgaben als Bestandteil des Betreiberentgeltes bei Kapitel 1105 Titel 533 01 zu veranschlagen.

2.2 *Unplanmäßige Mehrausgaben durch unzutreffende Annahmen im Wirtschaftlichkeitsvergleich*

Zur Feststellung der wirtschaftlichsten Realisierungsvariante hat das damalige Ministerium der Justiz im März 2005 ein Konsortium mit der Erbringung der Beratungsleistungen zur Durchführung des Vergabeverfahrens für das PPP-Projekt beauftragt. Ergänzend dazu wurden auf Seiten des Landes eine Lenkungsgruppe und eine Projektgruppe eingerichtet. Das Beraterkonsortium kam zu dem Ergebnis, dass sich bei durchgängiger Voll-Erfüllung der geforderten betrieblichen Leistungen und Qualitäten ein Wirtschaftlichkeitsvorteil der PPP-Variante im Vergleich zur Eigenrealisierung in Höhe von 12,5 v. H. ergeben werde. Das entsprach einem rechnerischen finanziellen Vorteil von 41,6 Mio. €

2.2.1 *Risiken des PPP-Projektes wurden unterschätzt*

Entsprechend der Arbeitsanleitung des Ministeriums für Finanzen zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit gemäß VV Nr. 2.5 zu § 7 LHO hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. eine Risikoabschätzung – gegebenenfalls unter Beifügung einer Berechnung mit alternativen Werten – zu enthalten.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, dass die Annahmen des o. g. Wirtschaftlichkeitsnachweises die tatsächliche Risikoverteilung zwischen dem Land und dem PPP-Partner nicht widerspiegelt. Bereits innerhalb der erst dreijährigen Laufzeit des Projektes sind u. a. nachstehende Ereignisse eingetreten, die sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit des PPP-Projektes ausgewirkt haben:

- Es sind erhebliche Ausgabensteigerungen u. a. durch die vertraglichen Wertsicherungsklauseln festzustellen. Tatsächlich ist der Bedarf an Haushaltsmitteln deutlich höher, als dies im Wirtschaftlichkeitsnachweis prognostiziert wurde. Die Ausgabensteigerung betrug seit Vertragsabschluss jährlich durchschnittlich 3,4 v. H. Um den Betrag der für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg ausgebrachten Verpflichtungen

tungsermächtigung in Höhe von rund 336 Mio. € nicht zu übersteigen, dürften nach Berechnungen des Landesrechnungshofes die bei Kapitel 1105, Titel 533 01 veranschlagten Ausgaben zukünftig maximal um durchschnittlich 1,78 v. H. jährlich steigen (vgl. Punkt 2.2.2).

- Die Annahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Umfang des benötigten landeseigenen Personals waren unzutreffend. Aufgrund dieser Fehlplanung besteht bei voller Auslastung der Justizvollzugsanstalt Burg und vollständiger Besetzung der damit verbundenen Personalsoll-Stellen ein zusätzlicher Personalbedarf von 68,5 Stellen mit möglichen finanziellen Auswirkungen für das Land in Höhe von bis zu 4,95 Mio. € jährlich (vgl. Punkt 2.2.3).
- Die Auslastung der Justizvollzugsanstalt ist nicht gesichert. Der drastische Rückgang der Gefangenzahlen seit Vertragsabschluss von 2.900 auf mittlerweile rund 2.000 Gefangene und die rückläufigen Strafzeiten lassen derzeit eine vollständige Auslastung der Justizvollzugsanstalt Burg nicht zu. Seit 2011 werden deshalb dort auch Strafgefangene mit einer Strafzeit von zwei Jahren und nicht nur, wie vertraglich vereinbart, von drei Jahren und mehr inhaftiert. Bislang hat der Betreiber für dieses „Entgegenkommen“ keine zusätzlichen Kosten geltend gemacht. Er hat sich aber vorbehalten, bei spürbar höherem Aufwand diesen auch entsprechend der vertraglichen Vereinbarungen geltend zu machen. Die künftigen finanziellen Auswirkungen für das Land sind derzeit langfristig nicht einschätzbar. Bis April 2012 sind durch die Unterbelegung nach Berechnung durch den Landesrechnungshof Ausgaben von rund 2 Mio. € für das Land entstanden, ohne dass der PPP-Partner gleichwertige Gegenleistungen erbringen musste. (vgl. Punkt 2.3.1).
- Der PPP-Partner führt nicht alle Tätigkeiten aus, deren Erbringung in den Dienstleistungsverträgen vereinbart worden ist, erhält aber vom Land aufgrund der vertraglichen Vereinbarung überwiegend die volle Vergütung. Dies betrifft vor allem Tätigkeiten im Rahmen der Dienstleistungsverträge für Gesundheitsfürsorge und Verwaltungshilfsdienste (vgl. Punkt 2.3.2).
- Das Bundesverfassungsgericht und das Oberlandesgericht Naumburg haben im Jahr 2011 entschieden, dass das bisherige Therapieangebot und die bisherigen räumlichen Bedingungen für sicherungsverwahrte Personen nicht ausreichend sind. Die Gegebenheiten in der Justizvollzugsanstalt Burg entsprechen nicht mehr den Notwendigkeiten. Die finanziellen Auswirkungen für das Land zur Schaffung angemessenen Wohnraums für Sicherungsverwahrte aufgrund der Rechtsänderung werden voraussichtlich rund 1 Mio. € betragen. Der zusätzliche Therapiebedarf wird vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung im Nachtragshaushalt 2012/2013 für die gesamte Vertragslaufzeit mit rund 13,6 Mio. € beziffert.

Der Landesrechnungshof hatte bereits 2006 die ungünstige Risikoverteilung zulasten des Landes bemängelt, insbesondere hinsichtlich

- der langen Laufzeit des Projektvertrages,
- der eingeschränkten Änderung des Nutzungsprofils aufgrund geänderter Nutzungsbedürfnisse oder Rechtsnormen,
- der Möglichkeiten zur Verringerung des Leistungsprofils ohne Entgeltanpassung,
- der fehlenden vertraglichen Vereinbarung der Höhe der Gefangenenarbeitsplätze.

Bereits die ersten Jahre des Betriebes der Justizvollzugsanstalt Burg haben gezeigt, dass die Risikofaktoren für die PPP-Variante von den Gutachtern unter Beteiligung des Ministeriums für Finanzen, des damaligen Ministeriums der Justiz, des damaligen Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr und des Landesbetriebes Bau zu gering bemessen wurden.

Bei der Beurteilung der Risiken muss berücksichtigt werden, dass nicht alle Ereignisse, die Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit haben, durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung beeinflussbar sind. Die langjährigen vertraglichen Bindungen mit der zum Teil für das Land ungünstigen Vertragsgestaltung führen aus Sicht des Landesrechnungshofes jedoch insgesamt zu einer eingeschränkten Flexibilität, um auf veränderte Rahmenbedingungen entsprechend reagieren zu können.

Mit Schreiben vom 9. November 2012 hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung mitgeteilt, dass keine Kausalität zwischen den eingetretenen Ereignissen und dem PPP-Vertragswerk bestünde. Insoweit könnten die dargestellten Risiken auch nicht als direkte Kostenfolge des PPP-Projekts gewertet werden. Die durch den Landesrechnungshof aufgezeigten Feststellungen betreffen Sachverhalte, die erst nachträglich eingetreten seien.

Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung aufgrund der gewählten Vertragsgestaltung nicht. Er weist darauf hin, dass Risikoanalysen generell die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines künftigen Ereignisses und dessen finanzielle Folgen bewerten.

Im Rahmen der erforderlichen Evaluation des Projektes hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung ein entsprechendes Risikomanagement zu installieren und die Risiken für die verbleibenden Projektjahre neu zu bewerten. Die Ergebnisse sind für die Entscheidungen zum künftigen Projektverlauf und für gegebenenfalls geplante zukünftige Projekte heranzuziehen.

2.2.2 Künftige Haushaltsbelastungen höher als angenommen

Nach § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO sind Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

Bereits 2010 lagen die Ist-Ausgaben bei Kapitel 1105, Titel 533 01 mit jährlich 10,9 Mio. € rund 0,4 Mio. € über den Prognosen der Gutachter. Für das Jahr 2013 sind Ausgaben geplant, die nahezu den durch die Gutachter erst für das Jahr 2015 prognostizierten Betrag erreichen. Die Entwicklung der Ausgaben stellt sich wie folgt dar:

	Prognose der Gutachter	Ausgaben (Ist bzw. Planansatz) ¹¹	Abweichung der Prognose	Steigerung zum Vorjahr
- in € -				
2010	10.544.885	10.913.000	+ 368.115	-
2011	10.766.265	10.878.819	+ 112.554	- 0,31 v. H.
2012	10.992.667	11.349.000	+ 356.333	+ 4,32 v. H.
2013	11.223.893	11.657.000	+ 433.107	+ 2,71 v. H.
2014	11.460.048	-		
2015	11.701.238	-		

Ursache dieser Entwicklung sind erhebliche Ausgabensteigerungen u. a. infolge der vertraglichen Wertsicherungsklauseln. Sollten die Ausgaben für die insgesamt sieben Dienstleistungsverträge weiterhin wie bisher steigen, wird die derzeitige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von rund 336 Mio. € für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg nicht ausreichen, um den künftigen Finanzbedarf bis zum Jahr 2034 vollständig abzudecken.

Nachstehende Tabelle enthält verschiedene Szenarien auf der Grundlage eigener Berechnungen des Landesrechnungshofes zu möglichen Auswirkungen jährlicher Ausgabensteigerungen:

Durchschnittliche jährliche Ausgabensteigerung	Zu zahlendes Kapital bis 29. April 2034	Fehlbetrag zur Verpflichtungsermächtigung
- in € -		
2,0 v. H.	344,1 Mio.	-7,4 Mio.
2,5 v. H.	361,1 Mio.	-24,3 Mio.
3,0 v. H.	379,1 Mio.	-42,5 Mio.

¹¹ Für das Jahr 2010 und 2011 liegen die Ist-Ausgaben bereits vor. Für die folgenden Jahre sind die Haushaltsansätze dargestellt.

Bei einer künftigen jährlichen Steigerung der Ausgaben von 2 v. H. würde sich für die restliche Vertragslaufzeit bis zum Jahr 2034 ein Fehlbetrag von rund 7,4 Mio. €, bei einer jährlichen Steigerung um 3 v. H. in Höhe von 42,5 Mio. € ergeben.

Auf der Grundlage der bisherigen Ausgabenentwicklung geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Ausgaben jährlich mindestens um 2,5 v. H. steigen und sich dadurch ein Fehlbetrag von mindestens 24,3 Mio. € ergibt.

Werden weitere Ausgaben, die gegebenenfalls an den PPP-Partner für den Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg aus anderen Titeln im Kapitel 1105 gezahlt werden, hinzugerechnet, verstärkt sich dieses Problem erheblich. Nicht enthalten sind in dieser Betrachtung die neu im Nachtragshaushalt 2012/2013 ausgebrachten Mittel im Titel 533 02.

Mit Schreiben vom 9. November 2012 hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung mitgeteilt, dass es die künftige Belastung des Haushalts erneut prüfen und gegebenenfalls neu berechnen werde.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung muss insbesondere die Auswirkungen der bisherigen Preisentwicklung zum Anlass nehmen, die künftige Belastung des Haushalts neu zu berechnen und nach geeigneten Möglichkeiten zur Eindämmung der Ausgabensteigerung zu suchen.

2.2.3 Erhebliche Mehrkosten durch fehkalkulierten Personalbedarf

Das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsnachweises 2006 sah einen Personalbestand von 261 Stellen vor. In der Planung sollten davon 57,5 Stellen an den PPP-Partner übertragen werden und 203,5 Stellen auf Landesseite verbleiben.

Nach den Planungen des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung stehen der Justizvollzugsanstalt Burg 272 Landesstellen zur Verfügung (Stand: Februar 2012).

Der Personalbedarf bei voller Auslastung der Justizvollzugsanstalt übersteigt demnach die Annahmen aus dem Wirtschaftlichkeitsnachweis um 68,5 zusätzliche Stellen. Die Ursachen dafür sind z. B. datenschutz- und personalrechtliche Auflagen, die die Durchführung bestimmter Tätigkeiten durch den PPP-Partner einschränken oder nicht zulassen, sowie ein zusätzlicher Bedarf beim Vollzugsdienst. Damit entstehen für den Haushalt des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung gegenüber den Annahmen im Wirtschaftlichkeitsnachweis bei voller Besetzung der vorhandenen Soll-Stellen Mehr-

ausgaben für Personal in Höhe von jährlich über 2,8 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Beihilfezahlungen, des Personalgemeinkostenzuschlags, der Sachkostenpauschale und der Overhead-Sachkosten würden die jährlichen Mehrkosten im Personalbereich sogar rund 4,95 Mio. € betragen¹².

Mit Schreiben vom 9. November 2012 hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung mitgeteilt, dass es die vom Landesrechnungshof angegebene Anzahl von 272 Soll-Stellen nicht nachvollziehen könne und auch nicht alle Soll-Stellen besetzt seien. Darüber hinaus lege das Ministerium für die Berechnung von Personalkosten das Verfahren „perso-PKH“ zugrunde, das bis zu 25 v. H. niedrigere Personalkosten ausweise.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Zahl von 272 Soll-Stellen auf Berechnungen des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung basiert und der dortigen Aktenlage zum Zeitpunkt der Prüfung entspricht. Der Landesrechnungshof hat bei seinen Berechnungen die Soll-Stellen und nicht die zurzeit besetzten Stellen zugrunde gelegt, da auch der Wirtschaftlichkeitsnachweis aus dem Jahr 2006 die Personalausgaben anhand der Soll-Stellen berechnete. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung anhand der Soll-Stellen berechnete Personalbedarf für den ordnungsgemäßen Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg bei vertragsgemäßer Auslastung erforderlich ist.

Bei einer vollständigen Besetzung der vorhandenen Soll-Stellen ist mit Personalmehrausgaben von bis zu 4,95 Mio. € jährlich und demzufolge mit erheblichen Mehrausgaben bis zum Ende der Vertragslaufzeit im Jahr 2034 zu rechnen. Besoldungsanpassungen und Tarifsteigerungen sind dabei noch nicht berücksichtigt. Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass der Wirtschaftlichkeitsvorteil der PPP-Variante laut Wirtschaftlichkeitsnachweis 2006 nur 41,6 Mio. € niedriger war als die prognostizierten Kosten für den Eigenbau und -betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg. Bei Besetzung der zusätzlichen Soll-Stellen ist der von den Gutachtern errechnete Wirtschaftlichkeitsvorteil nicht mehr gegeben.

¹² Den Berechnungen liegt der durchschnittliche Personalkostensatz für das Land Sachsen-Anhalt mit Stand 2010 gemäß Bericht der Arbeitsgruppe des Ministeriums der Finanzen zur Fortschreibung des Berichtes der Arbeitsgruppe "Übertragung von Förderprogrammen auf die IB" (2006) für das Gesamt-Arbeitgeber-Brutto eines Beamten der Besoldungsgruppe A 7 in Höhe von 41.819,65 € ohne bzw. 72.790,52 € bei Berücksichtigung der Beihilfezahlungen, des Personalgemeinkostenzuschlags, der Sachkostenpauschale und der Overhead-Sachkosten zugrunde.

2.3 Unvorhergesehene Mehrausgaben im Rahmen der Betriebsphase

2.3.1 Mangelnde Auslastung der Justizvollzugsanstalt Burg führt zu Mehrkosten

§ 11 Abs. 2 des Projektvertrages zwischen dem Land und dem PPP-Partner sieht vor, dass in der Justizvollzugsanstalt Burg dauerhaft durchschnittlich 600 Inhaftierte mit einer Mindesthaftstrafe von mindestens drei Jahren untergebracht werden sollen. Die maximale Belegungsstärke der Einrichtung liegt bei 658 Haftplätzen.

Eine vollständige Auslastung der Justizvollzugsanstalt Burg konnte bisher nicht erreicht werden.

Von den mit dem PPP-Partner abgeschlossenen Verträgen sind der Projektvertrag und die Verträge für die Verwaltungshilfsdienste, die EDV-Betreuung und die Sicherheitsdienstleistungen belegungsunabhängig.

Bei den v. g. Verträgen führt eine Unterbelegung zu Ausgaben für das Land, ohne dass der PPP-Partner insoweit gleichwertige Gegenleistungen zu erbringen hat.

Nach Ermittlung des Landesrechnungshofes entstanden in 2011 aufgrund einer durchschnittlichen Unterbelegung von 82 Inhaftierten rund 1,1 Mio. € Ausgaben ohne gleichwertige Gegenleistungen.

Sollte es dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung nicht gelingen, die Justizvollzugsanstalt Burg künftig vertragsgemäß auszulasten, ist zu erwarten, dass bei einer angenommenen jährlichen Unterbelegung von nur 50 Inhaftierten der finanzielle Nachteil für das Land für die restliche Vertragslaufzeit mindestens 16 Mio. € betragen würde. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss es deshalb vordringliches Ziel sein, zeitnah eine Vollauslastung der Justizvollzugsanstalt Burg zu erreichen.

2.3.2 Unzureichende Erfüllung von vertraglich festgelegten Aufgaben durch den PPP-Partner

Die Vereinbarungen in den Dienstleistungsverträgen sehen vor, dass der PPP-Partner sein Leistungsprofil um bis zu 5 v. H. reduzieren kann, ohne dass sich dies auf das vom Land zu erbringende Leistungsentgelt auswirkt. Insoweit besteht das Risiko, dass für ein unvermindertes Entgelt eine nur verminderte Gegenleistung erbracht wird. Die vereinbarte Beweislast des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung zur Bestimmung des Aufwandes erhöht das Risiko für das Land weiterhin.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass nach Angaben der Verwaltung der Justizvollzugsanstalt Burg verschiedene Tätigkeiten aus den Dienstleistungsverträgen Gesundheitsfürsorge, Sicherheitshilfsdienste, Verwaltungshilfsdienste und Sozialfürsorge nicht ausgeführt werden. Dies sind z. B.:

- die Organisation und Durchführung von fachärztlichen und zahnärztlichen Leistungen sowie der stationären Behandlung in öffentlichen Krankenhäusern,
- die fachtechnische Prüfung der Rechnungen für extern vergebene fachärztliche und zahnärztliche Leistungen sowie stationärer Krankenhausbehandlungen,
- die sachgemäße Bestellung, Lagerung und ordnungsgemäße Verwendung der Arzneimittel, medizinischen Verbrauchsmittel sowie Heil- und Hilfsmittel,
- die Bearbeitung von Bewerbungen und Anträgen auf Zahlung von Reisekosten und Trennungsgeld und die Vorbereitung, Organisation und Nachbereitung von Fortbildungsveranstaltungen sowie die Vorbereitung von Kassenanweisungen.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat bezüglich der unvollständigen Vertragserfüllung nicht geprüft, ob die Änderung des Leistungsprofils eine Verminderung des Aufwands des Auftragnehmers von mehr als 5 v. H. darstellt. Eventuelle Entgeltanpassungen können dadurch nicht durchgesetzt werden. Bisher hat das Ministerium für die vorstehenden nicht erbrachten Tätigkeiten keine Vergütungsabschläge geltend gemacht.

Dies ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, da die Beweislast für eine unvollständige Vertragserfüllung beim Land liegt. Vom PPP-Partner werden vor allem im Rahmen der Dienstleistungsverträge für die Gesundheitsvorsorge und die Verwaltungshilfsdienste nicht erbrachte Tätigkeiten nunmehr zum Teil von Bediensteten des Landes ausgeführt. Insoweit entsteht dem Land für diese Leistungen ein doppelter Aufwand. Einerseits werden die nicht erbrachten Leistungen des PPP-Partners im Rahmen der Dienstleistungsverträge bezahlt, andererseits entstehen nochmals Ausgaben für den Einsatz von landeseigenem Personal.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat mit Schreiben vom 9. November 2012 mitgeteilt, dass die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes nicht auf dem aktuellen PPP-Vertragswerk beruhen. In der Folgezeit hätten Leistungsanpassungen und die Optimierung von Arbeitsabläufen nach der Auftragsvergabe zu einem ausgabeneutralen Leistungsaustausch geführt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Grundlage der Prüfung das vom Ministerium zugearbeitete aktuelle Vertragswerk war. Sofern tatsächlich Änderungen erfolgt sind oder erfolgen, müssten diese nach Auffassung des Landesrechnungshofes zwingend vertraglich dokumentiert werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung umgehend prüft, inwieweit für die Nichtausführung von Tätigkeiten eine Reduzierung der Entgelte zu erwirken oder auf eine Vertragserfüllung zu bestehen ist. Gegebenenfalls ist durch das Ministerium zu prüfen, ob Vertragsänderungen erforderlich sind.

2.4 Beispiele für Probleme durch mangelhafte Raumplanung und Gebäudegestaltung

2.4.1 Brandschutzmängel infolge veränderten Raumbedarfs des Landesbetriebes für Bildung und Beschäftigung von Gefangenen (LBBG)

Bei seinen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Werkstatt- und Lagerräume des LBBG in der Justizvollzugsanstalt Burg nicht dem aktuellen Bedarf entsprechen. So muss der LBBG Räume, die als Werkstatt Räume geplant waren, für Lagerzwecke nutzen. Diese Räume sind jedoch aufgrund ihres Raumzuschnittes als Lagerräume nur eingeschränkt geeignet.

Bei der Begehung im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass u. a. dadurch begründet im Produktionsbereich Elektroanlagen Brandschutztüren verkeilt waren, da die Logistik des Produktionsprozesses ein ständiges Schließen nicht zulässt. Das Feststellen von Brandschutztüren durch Keile ist ein Verstoß gegen Brandschutzbestimmungen.

Für den LBBG ist es unumgänglich, über Räume zu verfügen, die zweckentsprechend genutzt werden können. Dazu gehören auch ausreichende geeignete Lagermöglichkeiten.

In seiner Stellungnahme vom 5. November 2012 teilte das Ministerium der Finanzen mit, „... dass die entstandenen Brandschutzmängel in Werkstatt- und Lagerbereichen des LBBG durch nachträgliche Nutzungsänderungen des LBBG entstanden sind, die eine Überarbeitung des Brandschutzkonzeptes und dessen Umsetzung erfordern.“

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung um Überprüfung der Raumsituation des LBBG, insbesondere der Lagermöglichkeiten gebeten.

2.4.2 Nachtrag Umplanungen im Bereich Seelsorge

Nach Artikel 3 der „Vereinbarung zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und den Evangelischen Kirchen im Land Sachsen-Anhalt zur Regelung der seelsorgerlichen Tätigkeit in den Justizvollzugsanstalten“ (Gefängnis-Seelsorge-Vertrag) vom 24. März 1994 hat der Gefängnisseelsorger Anspruch auf die Bereitstellung von Räumen, die für die Ausübung des Dienstes notwendig sind (gottesdienstliche Räume und Dienstzimmer).

„Die Planung, Gestaltung und Einrichtung von Gottesdiensträumen in einer Justizvollzugsanstalt erfolgt durch das Land im Einvernehmen mit der Kirche.“

Nach der Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung (BQA)¹³ zum PPP-Projektvertrag waren für die Seelsorge

- im Servicezentrum ein Seelsorgeraum für 80 bis 100 Personen mit 250 m² Fläche für Gottesdienste bei einer möglichen Doppelnutzung,
- weitere sechs Räume mit insgesamt 93 m² Fläche sowie
- je ein WC für Seelsorger und Gefangene

vorgesehen und

- im Werkbereich zwei multifunktional zu nutzende Räume mit je 125 m² Fläche u. a. für seelsorgerische Zwecke (Gottesdienste) mit jeweils 60 Plätzen

zu schaffen. Die Ausstattung sollte der Nutzung gerecht werden.

Die v. g. BQA waren vor der Unterzeichnung des PPP-Projektvertrages, nach Auskunft des Landesbetriebes Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA) während der örtlichen Erhebungen, in Verantwortung des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung unter Beteiligung von kirchlichen Seelsorgern aufgestellt worden, jedoch ohne förmliche Beteiligung der Kirchen.

Nach Abschluss des PPP-Projektvertrages fand im Juni 2007¹⁴ eine Abstimmung zwischen Vertretern der Kirchen und des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung statt. Der räumlichen Einordnung und Größe des Seelsorgebereiches stimmte die Evangelische Landeskirche nicht zu, so dass die diesen Teil betreffende Planung geändert werden musste.

¹³ II.1 Allgemeine Baubeschreibung, 3.5.7.7 Seelsorge und 3.5.10 Werkhallen sowie II.1.2 Flächenprogramm, 9.0 Seelsorge und 27.0 Werkbereich/Speiseräume

¹⁴ Vermerk zur internen Beratung der Projektgruppe des Landes am 19. Juni 2007 vor der 9. offiziellen Projektbesprechung mit dem PPP-Partner

Die Projektgruppe des Landes stimmte sowohl im Juli 2007¹⁵ als auch am 18. September 2007 der Notwendigkeit eines vom PPP-Partner vorgeschlagenen Nachtrages infolge Vertragsänderung zu. Realisiert wurde die Maßnahme als Nachtragsvereinbarung Nr. 001 mit Kosten in Höhe von rund 178.500 € brutto zuzüglich monatlicher Wartungs- und Instandhaltungskosten in Höhe von 44,76 €/Monat.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat es versäumt, vor der Aufstellung der BQA die Kirchen förmlich zu beteiligen, um ein abgestimmtes, von den Kirchen bestätigtes Raumprogramm dem Vertragspartner vorzulegen.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes war der v. g. Nachtrag und damit die entstandenen Mehrkosten in Höhe von rund 178.500 € brutto zuzüglich Wartungs- und Instandhaltungskosten in Höhe von 44,76 €/Monat bei entsprechendem Verwaltungshandeln vermeidbar.

2.4.3 Nachtrag Nr. 015 - Farbprobleme Fassade

Entsprechend den BQA waren die Außenwandoberflächen der Gebäude u. a. wartungsarm und witterungsbeständig entsprechend dem Farbkonzept farblich unterschiedlich in Sichtbeton zu gestalten.

Die Projektgruppe des Landes reichte dem PPP-Partner eine vom 14. Februar 2008 datierte Mängelanzeige zur Farbtönung der Außenfassaden für ein Hafthaus mit der Aufforderung ein, den Mangel bis zum 25. Februar 2008 anzuerkennen und bis zum 6. März 2008¹⁶ zu beseitigen.

Die in einem eingefärbten Sichtbeton erstellte Fassade wies kein einheitliches Farbbild auf.

Der PPP-Partner erkannte den Mangel im März 2008¹⁷ an. Eine Überarbeitung der Fassade wurde als nicht angemessen eingeschätzt und eine Minderkostenregelung vorgeschlagen.

Zwischenzeitlich stellte die Projektgruppe gleiche Mängel an einem weiteren Hafthaus fest.

Der Landesbetrieb Bau hatte in der 27. Projektbesprechung mit dem PPP-Partner am 10. Juni 2008 die vom Gutachter des PPP-Partners vorgenommene Einschätzung der Wertminderung für die beiden v. g. Gebäude in Höhe von 19.000 € (netto) als zu gering erachtet und zudem die o. a. Mängelanzeige um weitere fünf Gebäude erweitert. Der

¹⁵ Vermerk zur internen Beratung der Projektgruppe des Landes am 3. Juli 2007 vor der 10. offiziellen Projektbesprechung mit dem PPP-Partner

¹⁶ Vermerk zur internen Beratung der Projektgruppe des Landes am 4. März 2008 vor der 23. offiziellen Projektbesprechung mit dem PPP-Partner, Ergebnisprotokoll der 16. Projektbesprechung am 24. März 2008

¹⁷ Vermerk zur internen Beratung der Projektgruppe des Landes am 1. April 2008 vor der 24. offiziellen Projektbesprechung mit dem PPP-Partner

Landesbetrieb Bau des Landes Sachsen-Anhalt (jetzt BLSA) schlug am 10. Juni 2008 vor, einen Schiedsgutachter für die Bewertung der Farbunterschiede aller bemängelten Fassaden in Abstimmung mit dem PPP-Partner einzuschalten.

Durch das Land hat es weder eine weitere Beauftragung eines eigenen Gutachters noch die Einschaltung eines Schiedsgutachters gegeben.

Nach dem Ergebnisprotokoll der 29. Projektbesprechung am 5. August 2008 bestätigte die Projektgruppe des Landes die Verfahrensweise, dass farbliche Nachbesserungen an den Fassaden nicht zum Einsatz kommen, sondern die Schlechtleistung der Farbgebung der Fassadenelemente durch finanzielle Vergütungen abgegolten werden. Die Zustimmung des Landesbetriebes Bau (Hauptniederlassung) lag hierzu mit Datum vom 10. Oktober 2008 vor.

Der Gutachter des PPP-Partners stellte abschließend eine Minderungssumme von 68.149,65 € (netto) für insgesamt neun Gebäude fest. Die Vertragspartner unterschrieben einen entsprechenden Nachtrag.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes ist die getroffene Regelung, Fassadenmängel durch Minderkosten auszugleichen, aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten zwar nachvollziehbar, jedoch hinsichtlich der Höhe der vereinbarten Minderkosten zu beanstanden.

In seiner Stellungnahme vom 5. November 2012 teilte das Ministerium der Finanzen mit, dass die Farbprobleme der Fassade sehr wohl vom damaligen Landesbetrieb Bau nachdrücklich verhandelt worden seien (auch mit dem vom PPP-Partner eingeschalteten Gutachter). Oberstes Ziel sei es gewesen, eine termingerechte Fertigstellung der Justizvollzugsanstalt zu erreichen und aufwendige Fassadenarbeiten durch nachträgliche Fassadenbeschichtungen in der Betriebsphase der Justizvollzugsanstalt zu vermeiden. Zudem sollten die ursprünglichen Minderkosten erheblich erhöht werden.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass die Projektgruppe des Landes und die Lenkungsgruppe zur Wahrung der finanziellen Interessen des Landes auf die Beauftragung eines Schiedsgutachters verzichteten.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Projektgruppe und die Lenkungsgruppe des Landes bei Einschaltung eines Schiedsgutachters gegebenenfalls für das Land ein finanziell günstigeres Ergebnis hätten erzielen können.

3 Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das PPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg im Ergebnis zu nicht unwesentlichen finanziellen Nachteilen für die öffentliche Hand führen wird. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Land mit seiner Entscheidung für das PPP-Projekt im Dezember 2006 eine risikobehaftete Variante der Projektfinanzierung gewählt.

Mit der Finanzierung des Projektes über PPP wird die Haushaltsbelastung, ähnlich wie bei einer Kreditaufnahme, in die Zukunft verschoben. Die Höhe der periodischen finanziellen Belastung aufgrund von Preissteigerungen und deren Wechselwirkung mit einkalkulierten Gewinnen und festgelegten Boni sind für das Land nicht genau kalkulierbar. Dies hat bereits jetzt, drei Jahre nach Eröffnung der Justizvollzugsanstalt Burg, zu deutlichen Mehrausgaben geführt.

Neben einem zusätzlichen Personalbedarf für Landesbedienstete in Höhe von bis zu 5 Mio. € jährlich können sich ohne entsprechende Maßnahmen Mehrausgaben über den Zeitraum von 25 Jahren wie folgt entwickeln:

- zusätzliche Belastung durch Wertsicherungsklauseln mindestens 24 Mio. €

Darüber hinaus entstehen für die Vertragslaufzeit weitere Ausgaben neben dem bei Kapitel 1105, Titel 533 01 veranschlagten Betreiberentgelt durch

- den Betrieb der Justizvollzugsanstalt bis zu 55 Mio. €
- Rechtsänderungen für die Sicherungsverwahrung bis zu 15 Mio. €

Für das Projekt Justizvollzugsanstalt Burg bedeutet dies, dass die anstehende Evaluierung durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung mit der größtmöglichen Fachkunde und Sorgfalt durchzuführen ist. Aufgrund seiner Feststellungen sieht der Landesrechnungshof im Hinblick auf die noch anstehende Evaluierung der Betriebsphase des PPP-Projektes folgenden dringenden Handlungsbedarf beim Land:

- Die Risiken für das Projekt sind neu zu bewerten und bei der Entscheidung über die Fortführung oder Kündigung von Dienstleistungsverträgen zwingend zu berücksichtigen.
- Die Wirtschaftlichkeit der Fortsetzung der einzelnen Dienstleistungsverträge ist zu untersuchen. Konsequenzen und Handlungsnotwendigkeiten, die sich aus einer eventuellen Kündigung der einzelnen Dienstleistungsverträge ergeben können, sind zu ermitteln sowie Alternativen zu prüfen.

- Der Landesrechnungshof hält es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für unverzichtbar, eine vollständige Auslastung der Justizvollzugsanstalt Burg zu gewährleisten. Anderenfalls sind Vertragsanpassungen zu prüfen.
- Ausgehend von den bisherigen Ausgabensteigerungen ist eine aktualisierte Prognose zur künftigen Belastung des Haushalts zu erarbeiten und nach geeigneten Möglichkeiten zur Eindämmung der Ausgabensteigerungen zu suchen.
- Es ist zu prüfen, welche der außerhalb der bei Kapitel 1105, Titel 533 01 gebuchten Ausgaben für das PPP-Projekt vertraglichen Verpflichtungen unterliegen und damit dem Betreiberentgelt zuzurechnen sind.
- Sämtliche Ausgaben des Landes (inklusive der Ausgaben für das landeseigene Personal) für das PPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg und für die damit verbundenen Rahmen- und Dienstleistungsverträge sollten im Haushaltsplan transparent dargestellt werden.
- Die personelle und organisatorische Struktur für ein ausreichendes Vertragscontrolling ist zu ermitteln und aufzubauen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist sicherzustellen, dass mit der Justizvollzugsanstalt Burg eine Säule des Justizvollzugs im Land geschaffen wird, die wirtschaftlich ist und unter Berücksichtigung aller Faktoren, einschließlich der demographischen Entwicklung, auch auf lange Sicht den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel erwarten lässt.

Soweit das Land beabsichtigt, künftig PPP-Projekte durchzuführen, müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofes folgende Mindestvoraussetzungen zwingend erfüllt sein:

- ein Eignungstest, ob das PPP-Projekt eine geeignete und wirtschaftlich sinnvolle Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffung sein kann,
- eine realistische und belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nebst nachvollziehbarer Einschätzung der Risiken und ausgewogener Verteilung dieser auf die Partner,
- eine transparente Vertragsgestaltung inklusive einer Abschätzung der sich aus den Regelungen ergebenden Folgen,
- ein umfassendes Vertragscontrolling, verbunden mit einer dauerhaften kompetenten Begleitung des PPP-Projektes,
- die stringente Durchführung von begleitenden Erfolgskontrollen,
- die vollständige und ausreichende Einbeziehung aller Stellen der Landesverwaltung, deren Fachkompetenzen von dem PPP-Projekt berührt werden.

Darüber hinaus verweist der Landesrechnungshof auf seinen Grundsatzbeitrag „Fehlerhafte Entscheidungsgrundlagen bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften im Land und bei Kommunen“ im Jahresbericht 2011, Teil 1.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	– alle
Hauptgruppe 4	– Persönliche Verwaltungsausgaben
Hauptgruppe 6	– Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse davon: Erstattungen von Personalaufwand sowie Personalaufwand in Wirtschaftsplänen
Haushaltsvolumen 2011	– 2,6 Mrd. €

2 Keine vollumfängliche Ermittlung des Personalbedarfs in den Dienststellen des Landes

Eine Personalbedarfsermittlung ist Basis für eine langfristige Personalplanung und wesentliches Instrument der Personaleinsatzsteuerung. In den Ministerien, deren Geschäftsbereichen sowie den Landesbetrieben kann derzeit der ausgewiesene Stellenbestand noch nicht in vollem Umfang durch die Ergebnisse von durchgeführten Personalbedarfsermittlungen begründet werden. Jedoch haben die Dienststellen und Landesbetriebe damit begonnen oder beabsichtigen Personalbedarfsermittlungen durchzuführen. Der Landesrechnungshof erkennt an, dass die erstmalige sachgerechte Durchführung einer Personalbedarfsbemessung einen gewissen Zeitraum in Anspruch nehmen kann.

Für die Fortschreibung des Personalentwicklungskonzeptes ist eine umfassende Personalbedarfsermittlung und deren Darstellung im Personalentwicklungskonzept jedoch unerlässlich.

Die Ergebnisse einzelner Personalbedarfsermittlungen lagen über den Zielzahlen des Personalentwicklungskonzeptes. In diesen Bereichen sind tiefergehende organisatorische Untersuchungen mit dem Ziel einer Anpassung der Art und des Umfangs der Aufgabenerledigung erforderlich, damit die Landesregierung mindestens das Gesamtstellenziel bis 2019 erreichen kann.

1 Ziele von Personalbedarfsermittlungen

Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, bis Ende 2019 die Stellenzahl in der Landesverwaltung auf 19 Vollbeschäftigteneinheiten je 1.000 Einwohner abzusenken.

Dazu hat sie im derzeit aktuellen Personalentwicklungskonzept des Landes Sachsen-Anhalt 2011 bis 2025 (Stand: 13. September 2011) die bis Ende 2019 zu erreichenden Stellenziele festgeschrieben. Der Landesrechnungshof hatte hierzu bereits in seinem Jahresbericht 2010¹⁸ auf den aus seiner Sicht darüber hinaus bestehenden Handlungsbedarf zur weiteren Überprüfung und Anpassung der Stellenziele hingewiesen.

Der Landtag hat mit Beschluss vom 11. November 2011 die Landesregierung aufgefordert, rechtzeitig zum Haushaltsaufstellungsverfahren 2014 das Personalentwicklungskonzept fortzuschreiben und als strategisch qualitatives und quantitatives Personalmanagementkonzept dem Ausschuss für Finanzen des Landtages bis zum 30. Juni 2013 vorzulegen. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass die Ministerien, die nachgeordneten Dienststellen und Landesbetriebe das für die Aufgabenerledigung notwendige Personal (Personalbedarf) ermitteln.

Aufgabe der Personalbedarfsermittlung ist es, anhand anerkannter Methoden den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf zu prüfen und festzustellen und damit auch eine zeitgerechte Aufgabenerledigung unter angemessener Auslastung des Personals sicherzustellen. Anerkannte Methoden zur Bemessung des Personalbedarfs sind z. B.

- die analytische Ermittlung anhand des Zeitbedarfs für die Erledigung einer bestimmten Arbeitsmenge und der zur Verfügung stehenden Jahresarbeitszeit (z. B. bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften) oder
- eine kennzahlenorientierte vergleichende Ermittlung des Personalbedarfs anhand bestimmter Einflussfaktoren (z. B. in der Forstverwaltung).

Sofern die jeweilige Aufgabenwahrnehmung eine Ermittlung nach analytischen Grundsätzen (insbesondere Messbarkeit, hohes Fallaufkommen etc.) zulässt, sieht der Landesrechnungshof diese Methode aufgrund ihrer Genauigkeit als die geeignetere an.

2 Umfang der Personalbedarfsermittlung in der Landesverwaltung

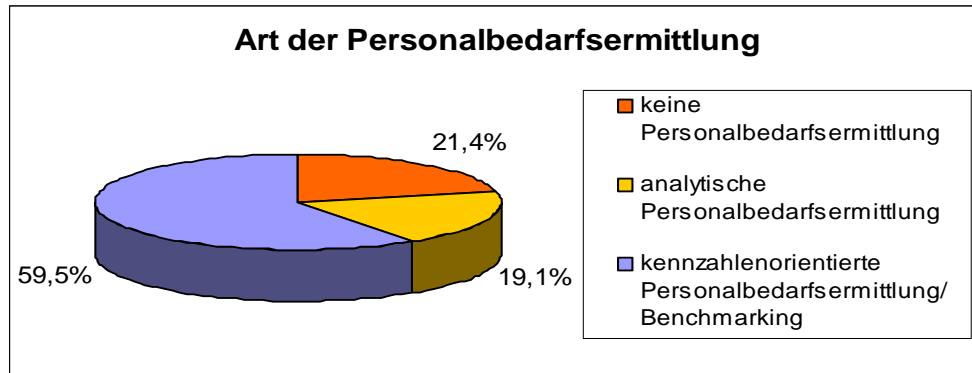
Bereits im Jahresbericht 2010 hatte der Landesrechnungshof im Rahmen seiner Bemerkungen zum Personalentwicklungskonzept auf fehlende Personalbedarfsberechnungen in der Landesverwaltung hingewiesen¹⁹.

Bei seiner Prüfung im Jahr 2011 hat der Landesrechnungshof untersucht, auf welcher methodischen Grundlage und in welchem Umfang in der Landesverwaltung die Ermittlung des Personalbedarfs erfolgt.

¹⁸ Jahresbericht 2010, Teil 1, Abschnitt B, Nr. 1, S. 24 ff.

¹⁹ wie vor

Dabei hat er festgestellt, dass in Ministerien, deren Geschäftsbereichen und Landesbetrieben derzeit der ausgewiesene Stellenbestand noch nicht in vollem Umfang durch die Ergebnisse von durchgeführten Personalbedarfsermittlungen begründet wird. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht anhand des untersuchten Stellenbestandes 2011²⁰, in welchem Umfang in der Landesverwaltung bisher eine konkrete Ermittlung des Personalbedarfs vorgenommen wurde.



Der Landesrechnungshof stellte jedoch fest, dass bereits durchgeführte Personalbedarfsermittlungen nur teilweise regelmäßig fortgeschrieben werden. Eine jährliche Fortschreibung der Personalbedarfsberechnungen erfolgt für 17 v. H. des untersuchten Gesamtstellenbestandes.

Nicht in allen Dienststellen der Landesverwaltung wurde bisher eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt. Jedoch haben die Dienststellen, beispielsweise das Landesverwaltungsamt, in unterschiedlichem Umfang damit begonnen, für einzelne Aufgabenbereiche Untersuchungen durchzuführen oder beabsichtigen die Durchführung von analytischen Personalbedarfsermittlungen.

Positiv anzumerken ist, dass der Landesrechnungshof aus den jeweiligen Antworten der Dienststellen auf seine Abfragen feststellen konnte, dass die Durchführung weiterer Personalbedarfsermittlungen vorgesehen ist. Dadurch würde sich der Anteil des untersuchten Stellenbestandes, in denen keine Personalbedarfsermittlungen durchgeführt wurden, auf dann 15 v. H. des untersuchten Gesamtstellenbestandes reduzieren.

8 von 11 Landesbetrieben teilten dem Landesrechnungshof mit, dass die Ermittlung des Personalbedarfs durchgeführt oder damit begonnen wurde²¹. Die verbleibenden Landesbetriebe beabsichtigen die Durchführung von Personalbedarfsermittlungen. In

²⁰ ohne Überhangpersonal der Titelgruppe 96

²¹ Nach dem Grundsatzerlass für die Landesbetriebe haben die Landesbetriebe eine Personalbedarfsberechnung durchzuführen, die in der Regel alle drei Jahre fortzuschreiben ist.

Anbetracht der bereits erfolgten Evaluation der Landesbetriebe sollten die Untersuchungen schnellstmöglich zum Abschluss gebracht werden.

Nach dem Personalentwicklungskonzept soll zukünftig auch der Stellenbestand in der Ministerialverwaltung reduziert werden. Er soll sich prozentual am Gesamtstellenbestand des Landes orientieren und eine Zielgröße von 0,6 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) je 1.000 Einwohner im Jahr 2019 nicht überschreiten. Derzeit liegt die Gesamtstellenzahl in der Ministerialverwaltung bei 1,0 VbE je 1.000 Einwohner. Das bedeutet einen Abbau von 1.090 Stellen bis 2019. Für die Ministerialverwaltung Sachsen-Anhalts wurden jedoch bisher keine Festlegungen getroffen, wie der Personalbedarf – auch in methodischer Hinsicht – ermittelt werden soll.

Dem Landesrechnungshof ist dabei durchaus bewusst, dass in der Ministerialverwaltung überwiegend Aufgaben anfallen, die mangels wiederholender Gleichartigkeit nicht oder nur eingeschränkt einer Personalbedarfsbemessung nach analytischen Grundsätzen zugänglich sind. Bereits in seinem Jahresbericht 2006, Teil 1, Abschnitt A, Nr. 3 hat der Landesrechnungshof allerdings für den Bereich der Ministerien aufgezeigt, dass zumindest Benchmark-basierte Untersuchungen für bestimmte Bereiche (z. B. Innere Dienste) möglich sind. Um die Zielstellenzahlen des Personalentwicklungskonzeptes erreichen zu können, sind aus Sicht des Landesrechnungshofes entsprechende organisatorische Untersuchungen zur Ermittlung des Personalbedarfs auch in den einzelnen Ministerien unerlässlich.

3 Verzahnung der Ergebnisse der Personalbedarfsermittlungen mit den Zielstellenvorgaben des Personalentwicklungskonzeptes notwendig

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Untersuchungen festgestellt, dass die Ergebnisse der in einzelnen Dienststellen bereits vorgenommenen Personalbedarfsermittlungen nicht oder nicht in vollem Umfang Eingang in die Zielvorgaben des Personalentwicklungskonzeptes gefunden haben. So haben beispielsweise die vom Landesverwaltungsamt durchgeführten Personalbedarfsermittlungen Personalmehrbedarfe aufgezeigt, die derzeit nicht mit den Zielvorgaben des Personalentwicklungskonzeptes 2011 kompatibel sind.

Dies trifft auch für einzelne Landesbetriebe zu. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht, dass der ermittelte Personalbedarf bei der Sozialagentur und beim Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft über der im Haushaltsplan ausgebrachten Stellenzahl und bei allen drei Landesbetrieben über der bis Ende 2019 zu erreichenden Zielstellenzahlen des Personalentwicklungskonzeptes liegt.

	Anzahl Stellen/ Planstellen Haushaltsplan 2012²²	Ergebnis der Personalbe- darfsbemessung in VbE	Zielstellenzahl für 2019 lt. Personalentwick- lungskonzept
Landesamt für Ver- braucherschutz	569	444,1 (Stand: 1. Juni 2011)	389
Sozialagentur	66	72,6 (Personalbedarf für 2013)	61
Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirt- schaft	463	478,5 (vorläufiges Ergebnis)	363

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bedarf es bei bestehenden Abweichungen zwischen dem anhand anerkannter Methoden ermittelten Personalbedarf und dienststellenbezogenen Vorgaben des Personalentwicklungskonzeptes einer tiefgründigen Analyse zu Art und Umfang der Aufgabenerledigung. Im Einzelfall ist somit auch eine Anpassung der Art und des Umfanges der Aufgabenerledigung notwendig, die durch Aufgabenverzicht oder Einschränkungen in der Bearbeitungstiefe erreichbar ist und gegebenenfalls die Notwendigkeit der Anpassung der gesetzlichen Vorgaben und Verwaltungsvorschriften zur Folge hat.

Der für eine dienststellenbezogene Ermittlung des Personalbedarfs erforderliche hohe Aufwand ist dann gerechtfertigt, wenn die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnungen auch für den Budgetgeber transparent dargestellt und insbesondere mit den zentralen Personalplanungen des Landes (Personalentwicklungskonzept) verzahnt werden.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass höhere Stellenausstattungen (z. B. im Lehrerbereich) durch Stellenanpassungen in anderen Bereichen zu kompensieren sind. Die Zielstellenzahlen des Personalentwicklungskonzeptes bis 2019 dürfen insofern nicht gefährdet werden.

4 Empfehlungen

Der Landesrechnungshof empfiehlt, ab der nächsten Überarbeitung des Personalentwicklungskonzeptes die Ergebnisse durchgeführter Personalbedarfsermittlungen ergänzend im Personalentwicklungskonzept darzustellen und mit dessen Zielvorgaben zu vergleichen. Dies sollte im Rahmen der vom Landtag beschlossenen Fortschreibung und Weiterentwicklung des Personalentwicklungskonzeptes spätestens Mitte 2013 erfolgen, damit es in den Haushaltsberatungen einfließen kann.

²² inkl. Überhangpersonal, ohne Stellen für Bedienstete in Aus- und Weiterbildung

Mit der Darstellung der Ergebnisse der Personalbedarfsermittlungen im Personalentwicklungskonzept wird die für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung zugeordnete Stellenausstattung transparent. Sie kann dann mit den zentralen Zielsetzungen der Landesregierung an einer langfristig fiskalisch tragfähigen Stellen- und Personalausstattung verglichen werden.

Dadurch wird erkennbar, ob es zusätzlicher Überlegungen zur Anpassung der den Arbeitsabläufen zugrunde liegenden Determinanten (Aufgabenverzicht/Aufgabenreduzierung/Aufgabenoptimierung/Anpassung gesetzlicher Vorschriften) bedarf. Insofern stellt die Ermittlung des Personalbedarfs auch keinen Selbstzweck dar. Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass auch Aufgabenverlagerungen (z. B. von der Landesverwaltung auf die Investitionsbank) zwangsläufig zu einer Verringerung des Personalbedarfs führen, die eine weitere Stellenreduzierung notwendig machen. Auch dies rechtfertigt eine regelmäßige Fortschreibung der von den Dienststellen durchgeführten Personalbedarfsermittlungen.

5 Stellungnahme der Ministerien

Zusammenfassend stellt das Ministerium der Finanzen, in der mit den anderen betroffenen Ressorts der Landesregierung abgestimmten Stellungnahme vom 13. November 2011 dar, dass es die Empfehlungen des Landesrechnungshofes für nachvollziehbar hält. Zur Darstellung der Transparenz der für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung zugeordneten Stellenausstattung sei die Einbeziehung von Personalbedarfsbemessungen und deren ergänzenden Darstellung im Personalentwicklungskonzept ein elementarer Bestandteil.

Weiterhin trägt das Ministerium der Finanzen vor, dass erst zum Beginn der nächsten Legislaturperiode die Fortschreibung des Personalentwicklungskonzeptes vorgesehen ist.

Es weist ergänzend darauf hin, dass derzeit ein Aufgabenerledigungskonzept erarbeitet wird, in dessen Kontext auch Organisationsuntersuchungen in den Dienststellen des Landes durchgeführt werden. Es erwartet, dass mit Vorliegen des Aufgabenerledigungskonzeptes der Stellenbestand durch Personalbedarfsbemessungen und Länderbenchmarks begründet sein wird. Für die Ministerien wurde bestimmt, dass das Ministerium der Finanzen für die obersten Landesbehörden ein Benchmark veranlasst, dessen Abschluss im vierten Quartal 2013 vorgesehen ist.

Der Landesrechnungshof hält eine regelmäßige Fortschreibung des Personalentwicklungskonzeptes jeweils im Zusammenhang mit den Beratungen zum Haushaltsplan für notwendig.

Einzelplan	03	– Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	0308	– Aus- und Fortbildungsinstitut des Landes Sachsen-Anhalt
Haushaltsvolumen		– 3.151.400 € (Gesamtansatz 2012) davon: 1.597.800 € (Personalausgaben, Personalkosten, Entschädigungen für nebenamtliche Kräfte - Titel: 422 01, 427 01, 428 01, 428 96)

3 Zu geringe Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Dozenten beim Aus- und Fortbildungsinstitut des Landes Sachsen-Anhalt

Gemäß Lehrstundenerlass des Ministeriums für Inneres und Sport haben die hauptamtlichen Dozenten des Aus- und Fortbildungsinstitutes eine Lehrverpflichtung von lediglich 20 Lehrveranstaltungsstunden pro Woche.

Damit liegt diese Lehrverpflichtung deutlich unter der Lehrverpflichtung einer beamteten Lehrkraft für besondere Aufgaben an einer Fachhochschule und auch unter der einer Lehrkraft an Berufsbildenden Schulen.

Der daraus resultierende höhere Umfang an benötigten nebenamtlichen Lehrkräften führt zu unnötigen Mehrausgaben im Bereich der Entschädigung der nebenamtlichen Lehrkräfte.

1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2011 im Aus- und Fortbildungsinstitut eine Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit durchgeführt. Dabei hatte er festgestellt, dass die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Dozenten im Vergleich zu anderen Bereichen geringer ist.

2 Höhe der Lehrverpflichtungen

Bei der Festlegung der Höhe der Lehrverpflichtung sind die neben der Lehre bestehenden Aufgaben wie die Forschung, die Schwierigkeit der Lehre und dabei vor allem die Vor- und Nachbereitungszeiten zu berücksichtigen.

Die so ermittelte Lehrverpflichtung wird in Lehrveranstaltungsstunden (LVS) je Woche festgelegt²³, unabhängig von der Anzahl der Wochen mit Lehrbetrieb.

Die Aufgaben des Aus- und Fortbildungsinstitutes bestehen in

- der Ausbildung in den Berufen Verwaltungsfachangestellter, Fachangestellter für Bürokommunikation und Fachangestellter für Medien und Informationsdienste,
- der Weiterbildung der Beschäftigten des Landes Sachsen-Anhalt in Form der Beschäftigtenlehrgänge I,
- der Weiterbildung der Beschäftigten des Landes Sachsen-Anhalt in Form der Beschäftigtenlehrgänge II sowie
- in der Fortbildung der Landesbediensteten.

Nach Nr. 2.1 und 2.2 des Erlasses des Ministeriums des Innern vom 14. Oktober 2008 zur Regelung der Dienstgestaltung der hauptamtlichen Dozentinnen und Dozenten am Aus- und Fortbildungsinstitut (Lehrstundenerlass) soll die Lehrverpflichtung für hauptamtliche Dozenten 860 LVS je Kalenderjahr betragen und 20 LVS pro Woche nicht überschreiten. Dies setzt eine Verteilung des Unterrichts auf mindestens 43 Lehrveranstaltungswochen voraus. Bereits der Erlass vom 26. Juni 2001 beinhaltete diese Lehrverpflichtung.

Zusätzlich zu der Verpflichtung zur Durchführung von Lehrveranstaltungen sieht der Erlass u.a. noch weitere Dienstplichten vor:

- Erstellen und Korrektur von Lehrgangs- und Prüfungsklausuren,
- Erstellen und Korrektur von Hausarbeiten,
- Erarbeitung und Fortentwicklung von Lehr- und Stoffverteilungsplänen,
- Fachliche Betreuung der nebenamtlichen und nebenberuflichen Lehrkräfte,
- Mitwirkung an Zwischen-, Abschluss- und Umschulungsprüfungen, Mitglied im Prüfungsausschuss.

Darüber hinaus sind die Dozenten zur Übernahme weiterer ihrem Berufsbild entsprechenden Tätigkeiten verpflichtet.

²³ § 3 Abs. 1 der Verordnung über die Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt (LVVO)

Der Landesrechnungshof hat die Lehrverpflichtungen im Aus- und Fortbildungsinstitut mit denen anderer Schulformen verglichen.

Die Lehrverpflichtungen an anderen Lehreinrichtungen betragen demgegenüber:

	Aus- und Fortbildungsinstitut	Fachhochschule ²⁴	Fachhochschule Polizei Sachsen-Anhalt ²	Berufsbildende Schulen
Lehrveranstaltungs-/Unterrichtsstunden (wöchentlich)	20	bis zu 24 ²⁵	bis zu 25 ²⁶	25 ²⁷

Das Ministerium für Inneres und Sport hat in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2012 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes mitgeteilt, dass die in den Lehrgängen der beruflichen Weiterbildung abgeleisteten Stunden vergleichbar wären mit den Lehrveranstaltungsstunden an einer Fachhochschule. Daher hat der Landesrechnungshof in der folgenden Übersicht die Unterschiede der einzelnen Aus- und Weiterbildungsgänge des Aus- und Fortbildungsinstitutes im Vergleich zu einem Fachhochschulstudium dargestellt:

Aus- und Fortbildungsinstitut				Fachhochschule
	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungsfachangestellter, • Fachangestellter für Bürokommunikation, • Fachangestellter für Medien und Informationsdienste 	Beschäftigtenlehrgang I	Beschäftigtenlehrgang II	Bachelor-Studiengang Öffentliche Verwaltung
Zugangsvoraussetzungen	Mittlere Reife	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestens vierjährige Tätigkeit ab der Entgeltgruppe E 5 TV-L • persönliche Eignung 	<ul style="list-style-type: none"> • Berufsausbildung zum Verwaltungsfachangestellten oder Beschäftigtenlehrgang I, • Eignungsprüfung 	Abitur oder Fachhochschulreife
Prüfung/Abschluss	Abschlussprüfung im entsprechenden Ausbildungsberuf	Beschäftigungsprüfung I	Fortbildungsprüfung zum Verwaltungsfachwirt	Bachelor of Arts, ehemals Diplom-Verwaltungswirt (FH)
Dauer/Umfang	3 Jahre	760 Stunden, Gesamtdauer rund 7 Monate	928 Stunden, Gesamtdauer rund 9 Monate	7 Semester
Einsatz in der Verwaltung	Entgeltgruppe E 5 - E 8 TV-L, (ehemals mittlerer Dienst)	Entgeltgruppe E 5 – E 8 TV-L, (ehemals mittlerer Dienst)	Entgeltgruppe E 9 – E 12 TV-L, (ehemals gehobener Dienst)	Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, A 9 – A 13 (ehemals Beamte gehobener Dienst)

Die Beschäftigtenlehrgänge sind nach § 1 Abs. 1 Berufsbildungsgesetz (BBiG) der beruflichen Fortbildung zuzuordnen. Die berufliche Fortbildung (§ 1 Abs. 4 BBiG) soll

²⁴ Lehrverpflichtung für beamtete Lehrkräfte für besondere Aufgaben. Diesen obliegt die Wissensvermittlung, Ausbildung, praktische Unterweisung zur Ergänzung der wissenschaftlichen Lehre (z. B. Lektoren, Diplom-Sportlehrer, Korrepetitoren, Zahntechniker).

²⁵ § 4 Abs. 4 Nr. 2 LVVO

²⁶ § 4 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung über die Lehrverpflichtung an der Fachhochschule der Polizei Sachsen-Anhalt (FH Pol VO)

²⁷ § 3 Abs.1 Nr. 6 der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr)

es u. a. ermöglichen, die berufliche Handlungsfähigkeit zu erweitern und beruflich aufzusteigen (Aufstiegsfortbildung).

Eine Fachhochschule dagegen ist eine Hochschulform, die Lehre und Forschung auf wissenschaftlicher Grundlage mit anwendungsorientiertem Schwerpunkt betreibt. Abgeschlossen wird das Studium an einer Fachhochschule mit einem akademischen Grad, auch werden Bachelor- und Master-Abschlüsse in akkreditierten Studiengängen angeboten.

Lediglich der Beschäftigtenlehrgang II könnte den Anforderungen nach annähernd dem entsprechenden Fachhochschulstudium, das den Zugang zum ersten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 ermöglicht, gleichzusetzen sein. Allerdings entspricht die geringe Stundenzahl in keiner Weise diesem Studium. Zudem schließt der Beschäftigtenlehrgang II auch nicht mit der Verleihung eines Diplomgrades ab.

Demnach erreichen die Ausbildungs- und Beschäftigtenlehrgänge nicht den Grad eines Studiums an einer Fachhochschule.

Weiterhin kann der Landesrechnungshof nicht erkennen, dass im Aus- und Fortbildungsinstitut die für die Ermittlung der Höhe einer Lehrverpflichtung maßgeblichen Faktoren (neben der Lehre bestehenden Aufgaben wie die Forschung, die Schwierigkeit der Lehre und dabei vor allem die Vor- und Nachbereitungszeiten) höher ausfallen als an einer Fachhochschule.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass am Aus- und Fortbildungsinstitut die Lehrverpflichtung lediglich 20 Lehrveranstaltungsstunden beträgt. Er weist darauf hin, dass die Auszubildenden lediglich für einen Lehrberuf ausgebildet werden. Selbst die Fortbildung im Beschäftigtenlehrgang II erreicht nicht das Niveau der Fachhochschulausbildung für eine Tätigkeit in der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (ehemals gehobener allgemeiner Verwaltungsdienst).

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher dringend die Anhebung der Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Dozenten auf mindestens 25 Lehrveranstaltungsstunden unter Beibehaltung von mindestens 43 Unterrichtswochen.

3 Reduzierung der Lehrverpflichtung durch Anrechnungstatbestände

Das Ministerium für Inneres und Sport hatte dargestellt, dass die in den Lehrgängen der beruflichen Weiterbildung abgeleisteten Stunden vergleichbar wären mit den Lehrveranstaltungsstunden an einer Fachhochschule.

Es verweist darauf, dass die hauptamtlichen Dozenten den maßgeblichen Anteil ihrer Lehrveranstaltungsstunden im Bereich der beruflichen Weiterbildung erbringen. Dazu gehören insbesondere die Vorbereitung von Lehrgangsteilnehmern auf die Prüfung zum Verwaltungsfachwirt nach BBiG bzw. die Prüfung zum Aufstieg in die Laufbahn allgemeiner Verwaltungsdienst, Laufbahngruppe 2. Nach bestandener Prüfung erfüllen die Absolventen die Voraussetzungen für Tätigkeiten des ehemals gehobenen Dienstes.

Dies hat der Landesrechnungshof zum Anlass genommen, die auf die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Dozenten angerechneten Stunden zu prüfen.

Im Aus- und Fortbildungsinstitut verringerte sich die aus Sicht des Landesrechnungshofes ohnehin zu geringe Lehrverpflichtung in Höhe von 20 Lehrveranstaltungsstunden pro Woche in den Jahren 2009 und 2010 um 19,5 v. H. bzw. um 16,5 v. H. „anrechenbare“ Stunden.

Unter die anrechenbaren Stunden fielen hierbei:

- Korrektur von Lehrgangsklausuren (angerechnet wird ab einem Korrekturaufwand von mehr als 75 Unterrichtsstunden),
- Erstellen von Prüfungsklausuren einschließlich detaillierter Lösungsskizze (Anrechnung in Höhe von 4 Unterrichtsstunden je Prüfungsklausur),
- Korrekturen von Prüfungsklausuren,
- Korrekturen von Hausarbeiten und
- Abnahme von mündlichen Prüfungen als Mitglied des Prüfungsausschusses (je Zeitstunde wird eine Unterrichtsstunde angerechnet).

In der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz (KMK) über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Beschluss der KMK vom 12. Juni 2003) werden die Stunden benannt, die auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden.

Die Empfehlungen der KMK-Vereinbarung hat das Land Sachsen-Anhalt mit seiner Verordnung über die Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt (Lehrverpflichtungsverordnung - LVVO vom 6. April 2006) im Wesentlichen umgesetzt.

Diese LVVO regelt den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Hochschulen (Universitäten, Kunsthochschulen und Fachhochschulen).

Nach § 3 Abs. 2 LVVO dürfen an Hochschulen entsprechend der KMK-Vereinbarung nur folgende Stunden auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden:

- Vorlesungen, Übungen, Seminare, künstlerischer Einzelunterricht, Kolloquien, Repetitorien sowie an Fachhochschulen seminaristischer Unterricht und Praktika und
- Exkursionen (Anrechnung zu drei Zehnteln).

Alle weiteren Stunden werden nicht angerechnet, da diese bereits bei der Festlegung der Höhe der Lehrverpflichtung Berücksichtigung finden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich der Geltungsbereich der LVVO nicht auf das Aus- und Fortbildungsinstitut erstreckt.

Als Folge der unterschiedlichen Handhabung sind die hauptamtlichen Dozenten des Aus- und Fortbildungsinstitutes auch bei der Anrechnung von Stunden auf das Lehrdeputat besser gestellt als die Lehrkräfte an einer Fachhochschule.

Diese Besserstellung betrug durchschnittlich in den Jahren 2009 und 2010 über 440 Lehrveranstaltungsstunden. Dies entspricht (unter Berücksichtigung der bisherigen Lehrverpflichtung) einem Umfang in Höhe von 0,5 Lehrkräften pro Jahr.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher durch Änderung des Lehrstundenerlasses zum einen eine Anhebung des Stundendeputats. Zum anderen sollten die beim Aus- und Fortbildungsinstitut bisher angerechneten Stunden nicht mehr auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden, soweit die Anrechnungstatbestände über die in der LVVO vorgesehenen hinausgehen.

4 Reduzierung des Einsatzes nebenamtlicher Dozenten

Eine Anhebung der Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Dozenten unter Beibehaltung von bisher 43 Unterrichtswochen von 20 LVS auf 25 LVS würde eine Erhöhung von 860 LVS pro Jahr und Dozent auf 1.075 LVS bedeuten.

Bei insgesamt 5 hauptamtlichen Dozenten würde sich die Gesamtjahresleistung von bisher 4.300 LVS (2009 sind mit Berücksichtigung der angerechneten Stunden insgesamt nur 4.145 LVS und im Jahr 2010 sogar nur 4.045 LVS erbracht worden) auf 5.375 LVS erhöhen.

Von den hauptamtlichen Dozenten werden u. a. Stunden in den Fächern Arbeits- und Tarifrecht, Kommunalrecht, Staatsrecht, Ordnungsrecht, Verwaltungsrecht, Privatrecht, Beamtenrecht, Rechtsanwendung, Haushaltsrecht, EU-Recht, Umweltrecht und Kosten- und Leistungsrechnung erbracht.

Nebenamtliche Lehrkräfte unterrichten ebenfalls in diesen Fächern. Allein im Bereich der Aus- und Weiterbildung haben diese in den Jahren 2009 und 2010 2.650 bzw. 1.855 Stunden erbracht.

Ein Teil dieser Stunden könnte bei Anhebung der Lehrverpflichtung von den hauptamtlichen Dozenten übernommen werden, was zu einer Verringerung der durch die nebenamtlichen Lehrkräfte zu erbringenden Unterrichtsstunden führen würde.

Nebenamtliche Lehrkräfte erhalten pro Unterrichtsstunde 18,15 € zzgl. Reise- und Übernachtungskosten.

Bei einer Erhöhung der Lehrverpflichtung aller hauptamtlichen Dozenten können durch diese mindestens 1.000 LVS zusätzlich erbracht und gleichzeitig bei den nebenamtlichen Lehrkräften eingespart werden.

Insgesamt würde dies zu einer Einsparung von rund 20.000 € zzgl. wegfallender Reise- und Übernachtungskosten führen.

Bei einer Anhebung der Lehrverpflichtung und Verringerung der anrechenbaren Stunden können durch die hauptamtlichen Dozenten mehr Stunden im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung erbracht werden.

Der Einsatz von nebenamtlichen Dozenten kann hierdurch verringert werden. Dies führt bei der Entschädigung der nebenamtlichen Lehrkräfte zu einem Einsparpotenzial in der Höhe von rund 20.000 € zzgl. wegfallender Reise- und Übernachtungskosten.

5 Stellungnahme der Landesverwaltung

Das Ministerium für Inneres und Sport verweist in seiner Stellungnahme vom 5. September 2012 darauf, dass der Landesrechnungshof bei dem Vergleich der wöchentlichen Lehrverpflichtungen gegenüber anderen Schulformen keine jährliche Betrachtung mit Blick auf die unterschiedliche Anzahl der Unterrichtswochen vorgenommen hat. Bei einer jährlichen Betrachtung würden sich die Feststellungen des Landesrechnungshofes relativieren, da dann statt von 24 bis 25 LVS lediglich von 19 bis 22 LVS auszugehen wäre. Dies läge im Bereich der vom Aus- und Fortbildungsinstitut zu erbringenden 20 LVS.

Das Ministerium für Inneres und Sport sieht aber dessen ungeachtet ebenfalls die Notwendigkeit einer Anpassung der Lehrverpflichtung von 20 auf 25 LVS. Diese Erhöhung erfordere jedoch als Grundlage eine Prüfung im Rahmen der Aufgabenkritik.

Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium für Inneres und Sport eine Anhebung der Lehrverpflichtung für notwendig hält. Er erachtet eine zeitnahe Anhebung für erforderlich.

Er verweist jedoch darauf, dass in den jeweiligen Schulformen eine wöchentliche Lehrverpflichtung festgelegt wird. Diese ist dort unabhängig von der Anzahl der Unterrichtswochen in den jeweiligen Schulformen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	03	– Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	0320	– Landespolizei
Titelgruppe	62	– Zentralaufgaben der Landespolizei
Haushaltsvolumen		– 14.150.000 € (nur Fürsorgeleistungen und Unterstützungen)

4 Mangelhafte Personalausstattung des Polizeiärztlichen Dienstes und Wirtschaftlichkeitsdefizite bei der Abrechnungsstelle Heilfürsorge

Die gesetzlich vorgeschriebene Regelbetreuungszeit in der Betriebsmedizin wird im Bereich der Landespolizei nur zu rund 37 v. H. erfüllt, so dass im Hinblick auf die medizinische Prävention deutliche Defizite zu den gesetzlichen Soll-Vorgaben bestehen.

Den für die Gutachtenerstellung erforderlichen 4,9 VbE stehen tatsächlich nur 3,75 VbE gegenüber. Diese Defizite im Bereich der Begutachtung führen zu zeitlichen Verzögerungen insbesondere bei der Beurteilung der Dienstfähigkeit.

Die Erfassung und Eingabe von Rezepten und Rechnungen in das SAP-System von der Abrechnungsstelle Heilfürsorge ist aufgrund fehlender Software für einen papierlosen Datenaustausch mit der kassenärztlichen Vereinigung unwirtschaftlich und führt zu jährlichen Personal- und Sachkosten in Höhe 154.388 € Für die Erhebung von Eigenanteilen in der Höhe von durchschnittlich 61.000 € pro Jahr werden in der Abrechnungsstelle Heilfürsorge 168.706 € an Personal- und Sachkosten aufgewendet.

1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof hat beginnend im Jahr 2011 eine Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit des Polizeiärztlichen Dienstes durchgeführt.

Mittels eines vom Landesrechnungshof unter Einbeziehung des Polizeiärztlichen Dienstes erstellten Aufgabenkatalogs haben die Bediensteten des Polizeiärztlichen

Dienstes die Anteile ihrer Arbeitszeit, die auf die einzelnen definierten Aufgaben entfallen, selbst eingeschätzt.

Insgesamt nahmen alle Bediensteten des Polizeiärztlichen Dienstes an der Erhebung teil. Dies entsprach unter Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung und abgesenkter Arbeitszeit nach TV LSA 2010²⁸ insgesamt 60,13 VbE.

Auf Basis der Gesamtauswertung der Aufgabenkataloge hat der Landesrechnungshof die vorhandenen VbE für die einzelnen Fachaufgaben sowie die Personalkosten²⁹ und Sachkosten ermittelt.

Aufgrund der Auswertung dieser Angaben sieht der Landesrechnungshof in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

2 Betriebsmedizin

2.1 Regelbetreuungszeiten

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. hat in der Unfallverhütungsvorschrift für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit (DGUV Vorschrift 2) Regelbetreuungszeiten innerhalb der Betriebsmedizin festgelegt.

Die Regelbetreuung setzt sich aus den Betreuungszeiten für die Grundbetreuung und die betriebsspezifische Betreuung zusammen.

Zu den Aufgabenfeldern der Grundbetreuung gehören u. a. die Unterstützung des Betriebes bei der Gefährdungsbeurteilung (Beurteilung von Arbeitsbedingungen, Erfassung und Bewertung von Gefährdungspotenzialen, Erarbeitung von Konzepten und Maßnahmen zur Verbesserung, Beratung von Führungskräften) sowie grundlegende Maßnahmen der Arbeitsgestaltung.

Die Einsatzzeit für den Betriebsarzt und die Fachkraft für Arbeitssicherheit beträgt insgesamt 1,5 Stunden pro Jahr und Beschäftigten im Bereich der Polizei.

Vom Polizeiärztlichen Dienst sind laut Personalentwicklungskonzept zum Jahresanfang 2012 insgesamt rund 9.000 Beschäftigte³⁰ zu betreuen.

Auf die Grundbetreuung entfallen somit insgesamt 13.500 Stunden, von denen 6.750 Stunden vom Betriebsarzt zu erbringen sind.

Der derzeitige zu leistende Grundbetreuungsaufwand für Betriebsärzte beträgt 6.750 Stunden. Dies entspricht bei 1.604 Arbeitsstunden pro Jahr³¹ über 4,2 VbE.

²⁸ Tarifvertrag zu § 3 des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung für den Bereich der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts für den Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2011

²⁹ Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. Mai 2011

³⁰ siehe Personalentwicklungskonzept, Fassung vom 13. September 2011

Zu den Aufgabenfeldern der betriebsspezifischen Betreuung gehört insbesondere die betriebsärztliche Betreuung bei regelmäßig vorliegenden betriebsspezifischen Unfall- und Gesundheitsgefahren wie

- arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen,
- besondere Betreuung von Spezialeinheiten, Tauchern, Kampfmittelbeseitigungsdienst.

Aufgrund der Altersstruktur innerhalb der Polizei und der gesetzlich vorgeschriebenen Untersuchungsfristen für arbeitsmedizinische Untersuchungen ist der Landesrechnungshof rechnerisch von jährlich einem Drittel der Beschäftigten ausgegangen, die arbeitsmedizinisch betreut werden müssen. Insgesamt ergeben sich somit rund 3.000 Untersuchungsstunden, die zu erbringen sind.

Für weitere Aufgabenfelder kommen nach Selbsteinschätzung des Polizeiärztlichen Dienstes noch Betreuungsstunden in Höhe von 750 Stunden hinzu.

Der betriebsspezifische Betreuungsaufwand für Betriebsärzte beträgt rund 3.750 Stunden. Dies entspricht über 2,3 VbE.

Der für die Grundbetreuung und die betriebsspezifische Betreuung zu erbringende Aufwand für die Regelbetreuung hat somit einem Gesamtumfang von 10.500 Stunden jährlich. Dies entspricht über 6,5 VbE an Polizeiärzten.

2.2 Erbrachter Umfang für die Regelbetreuung

Von den 5 VbE der als Betriebsärzte eingesetzten Polizeiärzte entfallen auf die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Betriebs- und Arbeitsmedizin 2,4 VbE. Auf weitere Fachaufgaben wie beispielsweise kurative Sprechstunden, Erstellen von Reha-Gutachten, Durchführung von Einstellungsuntersuchungen, Mitwirkung beim Rettungssanitätsdienst sowie Leitungsaufgaben entfallen 2,6 VbE.

Den rechnerisch benötigten 6,5 VbE für die Regelbetreuung stehen lediglich 2,4 VbE der Betriebs- und Arbeitsmediziner gegenüber. Die gesetzliche Verpflichtung wird somit nur zu rund 37 v. H. erfüllt.

³¹ Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. Mai 2011

3 Medizinische Begutachtung/polizeiamtsärztliche Aufgaben

In einem Beitrag zum Jahresbericht 2005, Teil 1, zum Thema „Vorzeitige Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit“ empfahl der Landesrechnungshof die Zentralisierung amtsärztlicher Untersuchungsstellen, um durch Schaffung von Kompetenzzentren u. a. die Qualität der amtsärztlichen Gutachten zu verbessern.

Mit Kabinettsbeschluss vom 5. Dezember 2006 wurde dem Polizeiarztlichen Dienst die Aufgabe einer „Zentralen ärztlichen Untersuchungsstelle für die unmittelbare Landesverwaltung“ übertragen.

Die beamtenrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Untersuchungsstelle wurden durch das Gesetz zur Einführung eines besonderen Altersteilzeitzuschlages für Polizeivollzugsbeamte und zur Änderung anderer beamtenrechtlicher und landesbesoldungs- und versorgungsrechtlicher Regelungen vom 12. August 2008 geschaffen³².

Folgende Untersuchungsaufträge werden von der Zentralen ärztlichen Untersuchungsstelle ausgeführt:

§ 45 LBG LSA ³³	Verfahren bei Dienstunfähigkeit
§ 107 LBG LSA	Polizeidienstunfähigkeit
§ 10 Abs. 1 LBG LSA	Feststellung der gesundheitlichen Eignung (bei Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder ein anderes Beamtenverhältnis mit dem Ziel der späteren Verwendung in dem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit)
§ 3 Abs. 5 TV-L ³⁴	Allgemeine Arbeitsbedingungen (Berechtigung des Arbeitgebers, Beschäftigte zu verpflichten, durch ärztliche Bescheinigung nachzuweisen, dass sie zur Leistung der arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit in der Lage sind)
§ 31 BeamtVG ³⁵	Dienstunfall, Dienstunfallverhandlungen
§ 12 HFB.Pol.LSA ³⁶	Leistungen zur medizinischen Rehabilitation
PDV 300 ³⁷	Einstellungsuntersuchungen
BAU	Bewerberauswahluntersuchungen (Polizei)
Andere	Alt-Gutachten Sonderversorgungs- und Pflegegutachten

³² GVBl. LSA 2008, S. 290

³³ Beamtengesetz des Sachsen-Anhalt vom 15. Dezember 2009 (GVBl. LSA 2009, S.648), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt vom 8. Februar 2011

³⁴ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

³⁵ Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes

³⁶ Heilfürsorgebestimmungen für die Polizeivollzugsbeamten des Landes Sachsen-Anhalt

³⁷ Ärztliche Beurteilung der Polizeidiensttauglichkeit und der Polizeidienstfähigkeit

3.1 Entwicklung des Gutachtenaufkommens

Die Antragszahlen sind seit Errichtung der Zentralen ärztlichen Gutachterstelle im Jahr 2008 in der Summe kontinuierlich angestiegen:

Entwicklung der Gutachtenaufträge

Jahr	§ 45 LBG LSA	§ 107 LBG LSA	§ 10 LBG LSA	§ 3 TV-L	§ 31 BeamtVG	§ 12 HFB	PDV 300	BAU	Andere ³⁸	Summe
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
2008	70	27	265	20	820	244	121	267	78	1.912
2009	240	32	679	109	837	269	143	297	98	2.704
2010	293	29	866	140	807	308	168	273	75	2.959

So sind allein die Gutachtenaufträge gemäß der §§ 45 und 107 LBG LSA und § 10 LBG LSA von 2008 zu 2010 um mehr als das Dreifache gestiegen und nach TV-L sogar um das Siebenfache.

3.2 Bearbeitung der Gutachtenanträge

Für die einzelnen Gutachtenarten schätzt der Polizeiärztliche Dienst unter Berücksichtigung aller Arbeitsschritte folgende Bearbeitungszeiten:

Gutachtenart	§ 45 LBG LSA	§ 107 LBG LSA	§ 10 LBG LSA	§ 3 TV-L	§ 31 BeamtVG	§ 12 HFB	PDV 300	BAU	Andere
Bearbeitungszeit in Stunden	7,5	7,5	2,0	7,5	1,0	3,5	1,0	1,5	3,5 bis 4,5

Unter Zugrundelegung dieser geschätzten Zeiten ergibt sich eine erforderliche Gesamtbearbeitungszeit für die in der obigen Tabelle aufgeführten Gutachtenaufträge in Höhe von 7.924 Stunden.

Diese Bearbeitungszeit entspricht bei einer jährlichen Arbeitsleistung von 1.604 Stunden je VbE insgesamt 4,9 VbE.

Somit sind rechnerisch 4,9 VbE an Polizeiärzten bei zukünftig gleichbleibender Anzahl an Gutachtenaufträgen für die Erstellung der Gutachten erforderlich.

Der Landesrechnungshof empfiehlt zwingend eine vertiefte eingehende Ermittlung der für die einzelnen Aufgaben des Polizeiärztlichen Dienstes benötigten Zeitwerte nach analytischen Grundsätzen, wie z. B. detaillierte Selbstaufschreibungen und Zeitmessungen, da die Berechnungen des Landesrechnungshofes auf der Selbsteinschätzung der Bediensteten beruhen.

³⁸ hier: Dienstatfallverhandlungen, Reha-Gutachten nach § 36 der Verordnung über Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (BBhV), Alt-Gutachten, Sonderversorgung- und Pflegegutachten

Von den 4 VbE der als Gutachter bzw. Amtsärzte eingesetzten Polizeiärzte entfallen auf die Erstellung von Gutachten insgesamt 2,9 VbE, auf weitere Fachaufgaben 1,1 VbE. Die Betriebsmediziner unterstützen den Bereich der Gutachtenerstellung bereits mit 0,85 VbE.

Mit Unterstützung aus dem Bereich der Betriebsmedizin stehen den insgesamt benötigten 4,9 VbE somit nur 3,75 VbE gegenüber.

Diese Defizite im Bereich der Begutachtung führen zu zeitlichen Verzögerungen insbesondere bei der Beurteilung der Dienstfähigkeit.

4 Vertragsärzte und -psychologen

Insgesamt ergänzen neun Vertragsärzte und zwei Vertragspsychologen die Fachkompetenz des Polizeiärztlichen Dienstes in den Fachrichtungen, die durch die unter den Polizeiärzten vertretenen medizinischen Fachdisziplinen nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße abgedeckt werden.

Die Vertragsärzte und -psychologen verpflichten sich vertraglich zur Übernahme einer bestimmten Stundenzahl, die innerhalb der Sprechstunden im Polizeiärztlichen Dienst abzuleisten sind.

Die Vergütung erfolgt pauschal in Abhängigkeit zur Anzahl der jeweils zur Betreuung zugeordneten Bediensteten.

Die Höhe der Vergütung orientiert sich an der vormaligen Vergütungsgruppe II a BAT-O.

Folgende jährliche Vergütungen sowie abzuleistende Stunden sind vereinbart:

Fachrichtung	Gesamtanteil an Vergütung	Gesamtvergütung	Anzahl Stunden
Orthopädie/ Unfallchirurgie	9/10 (5/10 bis 2011)	42.024,60 €	468
Psychologie	6/10	28.016,40 €	312
Chirurgie/ Unfallchirurgie	5/10	23.347,00 €	260
Psychiatrie/ Neurologie	15/10 (9/10 bis 2011)	70.041,00 €	780
Augenheilkunde	4/10	18.677,60 €	208
Summe	39/10	182.106,60 €	2.028

Bei einer Gesamtvergütung von rund 182.107 € und 2.028 zu leistenden und auch erbrachten Stunden entspricht dies einem durchschnittlichen Stundensatz in Höhe von rund 90 € je Stunde.

Für einen Polizeiarzt in der Besoldungsgruppe A14 (Durchschnittswert) fallen Personalkosten (mit Versorgungszuschlag und Personalnebenkosten) in Höhe von 75.514 € jährlich an. Bei einer durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit von 1.604 Stunden³⁹ entspricht dies einem Stundensatz von 47,08 € je Stunde.

Der Einsatz eines festen Polizeiarztes im Polizeiärztlichen Dienst wäre somit bei entsprechender Auslastung grundsätzlich wirtschaftlicher als der eines Vertragsarztes.

5 Abrechnungsstelle Heilfürsorge

5.1 Rechnungsbearbeitung

Von der Kassenärztlichen Vereinigung, der Kassenzahnärztlichen Vereinigung und dem Landesapothekerverband werden jährlich rund 42.000 zu erstattende Rezepte und 10.800 Rechnungen in Papierform bei der Abrechnungsstelle Heilfürsorge eingereicht.

Diese Rezepte und Rechnungen werden aufwendig per Hand von den Mitarbeitern der Abrechnungsstelle Heilfürsorge in das SAP-System eingegeben, dem entsprechenden Polizeivollzugsbeamten zugeordnet und die sachliche und rechnerische Richtigkeit überprüft.

Bei einem ermittelten Erfassungsaufwand von rund 3 Minuten je Rezept und rund 10 Minuten je Rechnung wird ein Gesamterfassungsaufwand von 3.900 Stunden jährlich verursacht.

Der Landesrechnungshof ermittelte für die Fachaufgabe Rechnungsbearbeitung einen Stundensatz in Höhe von 39,60 €.

Allein die aufwendige Erfassung der Rezepte und Rechnungen verursacht somit Gesamtkosten in Höhe von 154.388 € jährlich.

5.2 Erhebung von Eigenanteilen

Die Polizeivollzugsbeamten haben für in Anspruch genommene Leistungen, wie z. B. zahnärztliche Versorgung, vollstationäre Krankenhausbehandlung, Arznei- und Ver-

³⁹ siehe Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. Mai 2011

bandmittel, Heil- und Hilfsmittel sowie Leistungen zur medizinischen Rehabilitation Zuzahlungen, deren Höhe sich nach dem Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V)⁴⁰ – sog. Eigenanteile – richtet, zu leisten.

Nicht in allen Fällen erfolgen die entsprechenden Zahlungen wie vorgesehen direkt im Krankenhaus, in der Apotheke oder in der Physiotherapie usw.

Diese Fälle müssen anhand der Aktenlage von der Abrechnungsstelle Heilfürsorge aufwendig ermittelt und festgesetzt werden. Ein Teil der Polizeivollzugsbeamten kommen jedoch auch dann ihrer Zahlungsverpflichtung nicht immer nach. So werden weitere Zahlungsaufforderungen und Mahnverfahren seitens der Abrechnungsstelle Heilfürsorge notwendig. Auch werden Widersprüche gegen den zu zahlenden Eigenanteil eingelegt, die durch die Abrechnungsstelle zu bearbeiten sind.

Somit führt nicht nur die Festsetzung von Eigenanteilen zu einem hohen Verwaltungsaufwand, sondern auch deren Erhebung.

Für die Fachaufgabe Erhebung von Eigenanteilen werden in der Abrechnungsstelle Heilfürsorge insgesamt 2,79 VbE eingesetzt. Der Landesrechnungshof ermittelte hierfür Personal- und Sachkosten in Höhe von 168.706 € jährlich.

Die weiteren anfallenden Kosten, die durch die Bearbeitung von Widersprüchen gegen die Erhebung oder die Höhe einer Zuzahlung entstehen, sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Die Abrechnungsstelle Heilfürsorge hat für die Jahre 2009 bis 2011 folgende durch die Polizeivollzugsbeamten zu leistenden sowie die tatsächlichen Zuzahlungen ermittelt:

Jahr	Betrag (Soll)	Betrag (Ist)
2009	78.278 €	76.912 €
2010	54.710 €	53.159 €
2011	49.911 €	42.309 €

Den Kosten für die Ermittlung der Eigenanteile in Höhe von 168.706 € stehen durchschnittlich 57.460 € geleisteter Zuzahlungen gegenüber, im Jahr 2011 waren es sogar nur 42.309 €

Die derzeit geltende Rechtslage zur Erhebung von Eigenanteilen verursacht aus Sicht des Landesrechnungshofes eine unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch die Abrechnungsstelle Heilfürsorge. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Einführung eines pauschalen Eigenanteils zu prüfen, der durch die Polizei-

⁴⁰ in der Fassung vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3057)

vollzugsbeamten zu leisten wäre. Damit wären Anpassungen des § 112 des Beamtengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt sowie der Verordnung über die Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamte des Landes Sachsen-Anhalt erforderlich.

6 Fazit

Insgesamt hält der Landesrechnungshof die derzeitige zentrale Organisationsstruktur des Polizeiärztlichen Dienstes für angemessen und wirtschaftlich. Unabhängig von dieser Gesamteinschätzung sieht der Landesrechnungshof in folgenden Punkten Handlungsbedarf:

- Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollten die Defizite beim erbrachten Umfang für die Grund- und betriebsspezifische Betreuung im Verhältnis zum gesetzlich vorgeschriebenen Umfang im Bereich der Betriebsmedizin zeitnah beseitigt werden.
- Die Defizite im Bereich der Begutachtung führen zu zeitlichen Verzögerungen insbesondere bei der Beurteilung der Dienstfähigkeit, wodurch der Effekt der Zentralisierung teilweise zunichte gemacht wird. Verzögerungen bei Versetzungen in den Ruhestand führen zu unnötigen Personalausgaben.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist die Unterstützung durch die als Betriebsmediziner eingesetzten Polizeiärzte nicht dauerhaft vertretbar, da nur durch den funktionsgerechten Einsatz die dargestellten Defizite innerhalb der Betriebsmedizin kompensiert werden können.

- Angesichts der wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung durch landeseigene Polizeiärzte im Vergleich zu Vertragsärzten sollte hierbei auch die Möglichkeit der Einstellung weiterer Polizeiärzte geeigneter Fachrichtungen (gegebenenfalls verbunden mit der Umsetzung entsprechend dotierter Planstellen aus anderen Verwaltungsbereichen) nicht von vornherein ausgeschlossen werden, sofern eine komplette Auslastung gewährleistet ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, aufgrund der Defizite bei der aktuellen unwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Abrechnungsstelle der Heilfürsorge eine grundlegende Systemumstellung im Bereich der Heilfürsorge hin zur Einführung eines pauschalen Eigenanteils zu prüfen. In den Ländern Brandenburg (1,4 v. H. vom Grundgehalt und der allgemeinen Stellenzulage), Hamburg (1,4 v. H. vom Grundgehalt), Niedersachsen (1,6 v. H. vom Grundgehalt) und Schleswig-Holstein (1,4 v. H. vom Grundgehalt) wird dieses Verfahren bereits praktiziert.

Als unerlässlich wird die Einführung einer Software-Lösung zum papierlosen Datenträgeraustausch angesehen. Dadurch könnte die unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Rechnungsbearbeitung beseitigt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	03	–	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	0331	–	Brandschutz und Katastrophenschutz - Land
Titel	685 51	–	Zuschuss an den Landesfeuerwehrverband
geprüftes	2007	–	72.999,00 €
Haushaltsvolumen	2008	–	71.990,00 €
	2009	–	82.942,51 €
	2010	–	79.190,00 €
Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit und Soziales
Kapitel	0517	–	Kinder, Jugend, Familie
Titelgruppe	61	–	Jugendarbeit
Titel	684 61	–	Zuschüsse an freie Träger
geprüftes	2007	–	61.980 €
Haushaltsvolumen	2008	–	76.550 €
	2009	–	96.382 €
	2010	–	96.194 € (jeweilige Zuwendungshöhe)

5 Erhebliche Defizite in der Geschäftsführung des Landesfeuerwehrverbandes sowie deren Begünstigung durch die Zuwendungsgeber

Der Landesfeuerwehrverband hat im Rahmen seiner Tätigkeit teilweise grundlegende Anforderungen an eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht beachtet. Als besonders gravierend bewertet der Landesrechnungshof die bestehenden Mängel hinsichtlich der nicht gegebenen Nachvollziehbarkeit der Buchführung und der Jahresabschlüsse. Hiervon ist in besonderem Maße der Bereich der Jugendfeuerwehr mit ihrem Bildungszentrum als rechtlich unselbständige Untergliederung des Landesfeuerwehrverbandes betroffen.

Der Landesrechnungshof hat in Einzelfällen festgestellt, dass eine wirksame rechtsgeschäftliche Vertretung des Landesfeuerwehrverbandes im Zuwendungsverfahren nicht gewährleistet war. Der Landesfeuerwehrverband hat mit dieser Verfahrensweise gegen seine eigene Satzung verstoßen.

Zudem ist die Tätigkeit des Bildungszentrums der Jugendfeuerwehr nur mangelhaft dokumentiert worden. Eine überhöhte Förderung bzw. eine Förderung von nicht durchgeführten Lehrgängen kann nicht ausgeschlossen werden.

Die Entwicklung der bestehenden Defizite in der Geschäftsführung des Landesfeuerwehrverbandes ist durch das konkrete Verwaltungshandeln bei der Zuwendungsgewährung durch die Zuwendungsgeber Ministerium für Inneres und Sport und Landesjugendamt begünstigt worden. Dies betrifft insbesondere

- **die seit Jahren nicht vorgenommene Prüfung der rechtsgeschäftlichen Vertretungsberechtigung der Zuwendungsempfänger und**
- **die nicht zeitgerechte Verwendungsnachweisprüfung durch das Ministerium für Inneres und Sport sowie die nicht vollständig angeforderten Verwendungsnachweise durch das Landesjugendamt.**

Des Weiteren hat der Landesrechnungshof eine unterschiedliche Vorgehensweise und unzulängliche Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern im Zusammenhang mit dem Widerruf der Zuwendungsbescheide der Jahre 2010 und 2011 festgestellt.

1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2011 die Geschäftsführung des Landesfeuerwehrverbandes Sachsen-Anhalt e. V. (im Folgenden Landesfeuerwehrverband) sowie die Zuwendungsgewährung an den Landesfeuerwehrverband und die Jugendfeuerwehr Sachsen-Anhalt für die Haushaltsjahre 2007 bis 2010 geprüft.

Der Landesfeuerwehrverband mit Hauptsitz in Magdeburg wurde am 15. Dezember 1990 gegründet. Er fördert das Feuerwehrwesen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder auf diesem Gebiet.

Bestandteil des Vereins ist die nicht rechtsfähige Jugendfeuerwehr Sachsen-Anhalt. Sie wurde am 28. September 1991 als Jugendorganisation des Landesfeuerwehrverbandes gegründet und hat ihren Sitz auf dem Gelände der Brand- und Katastrophenschutzschule Heyrothsberge.⁴¹ Sie vertritt unter anderem die Interessen der Mitglieder der Jugendfeuerwehren und ist Träger des Bildungszentrums. Sie verfügt über eine eigene Jugendordnung, die Bestandteil der Satzung des Landesfeuerwehrverbandes ist.

⁴¹ Seit dem 23. Juli 1992 ist die Jugendfeuerwehr anerkannter Träger der freien Jugendhilfe in Sachsen-Anhalt.

Die Bildungsarbeit des Bildungszentrums ist insbesondere auf die Aus- und Fortbildung der Jugendfeuerwehren ausgerichtet. Das Bildungszentrum begleitet Projekte und führt unter anderem Workshops zu jugendspezifischen Themen durch.

Der Landesfeuerwehrverband erhielt Zuwendungen vom Ministerium für Inneres und Sport sowie vom Landesjugendamt. Das Landesjugendamt hat nur den Bereich des Bildungszentrums der Jugendfeuerwehr gefördert.

Tabelle 1

	Vom Ministerium für Inneres und Sport gezahlte Zuwendungen				
Jahr	2007	2008	2009	2010	2011
Betrag	72.999 €	61.990 €	73.511 €	69.190 €	71.000 €

Im Doppelhaushalt 2012/2013 sind jährlich 20.000 € für die Förderung des Landesfeuerwehrverbandes im Einzelplan des Ministeriums für Inneres und Sport veranschlagt.

Tabelle 2

	Vom Landesjugendamt gezahlte Zuwendungen				
Jahr	2007	2008	2009	2010	2011
Betrag	61.980 €	76.550 €	96.382 €	96.194 €	96.263 €

Von den Zuwendungen umfasst ist dabei unter anderem die Förderung von drei Personalstellen für das Bildungszentrum der Jugendfeuerwehr durch das Ministerium für Inneres und Sport sowie durch das Landesjugendamt. Hierzu hat das Ministerium für Inneres und Sport ab dem Haushaltsjahr 2008 zusätzlich zu den in der Tabelle 1 dargestellten Mitteln jährlich 10.000 € aus dem Kapitel 0331 als Anteil für die Personalkostenförderung der Jugendbildungsreferentin dem Landesjugendamt zur Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt.

2 Defizite in der Geschäftsführung des Landesfeuerwehrverbandes

Die Mängel in der Geschäftsführung betreffen insbesondere:

2.1 *Fehlende Nachvollziehbarkeit der Bilanzen des Landesfeuerwehrverbandes*

Der Landesfeuerwehrverband hat ein kaufmännisches doppeltes Buchführungssystem eingerichtet. Nach § 238 Handelsgesetzbuch ist eine kaufmännische Buchführung nur dann ordnungsgemäß, wenn sie so beschaffen ist, dass sie einem sachverständigen

Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann. Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.

Zudem verlangen die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) in Nr. 6.8⁴², dass die Belege die im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen enthalten müssen. Aus den Ausgabebelegen haben insbesondere der Zahlungsempfänger, Grund und Tag der Zahlung, der Zahlungsbeweis und bei Gegenständen der Verwendungszweck ersichtlich zu sein. Im Verwendungsnachweis ist zu bestätigen, dass die Angaben mit den Büchern und gegebenenfalls den Belegen übereinstimmen.

Der Zuwendungsempfänger hat die Belege fünf Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises aufzubewahren, sofern nicht nach steuerrechtlichen oder anderen Vorschriften eine längere Aufbewahrungsfrist bestimmt ist.

Im Rahmen der Prüfung beabsichtigte der Landesrechnungshof, die zu den Bilanzen der Jahre 2007 bis 2009 führenden Geschäftsvorfälle zu prüfen und bat den Landesfeuerwehrverband um Vorlage der entsprechenden Unterlagen. Der Landesfeuerwehrverband selbst konnte keine vollständigen Unterlagen zu den Konten vorlegen. Auch die beauftragten Steuerbüros konnten lediglich zu den Konten des Landesfeuerwehrverbandes Unterlagen vorlegen. Zum Bereich der Jugendfeuerwehr und des Bildungszentrums fehlten diese fast vollständig.

Im Ergebnis der Prüfung kam der Landesrechnungshof zu der Einschätzung, dass die Finanzstruktur des Landesfeuerwehrverbandes aufgrund der fehlenden Unterlagen nicht nachvollziehbar war. Diese Unterlagen waren entweder nicht mehr vorhanden oder hätten noch(-mals) erstellt werden müssen. Eine Übereinstimmung der Bilanzen und Gewinnermittlungen mit den vorgelegten Kontenblättern konnte der Landesrechnungshof somit nicht feststellen. Eine Prüfung der vorhandenen sonstigen Betriebs- und Geschäftsausstattung war mangels ordnungsgemäßer Anlagenverzeichnisse ebenfalls nicht möglich.

In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof auch auf zwei Sachverhalte, die mangels nachvollziehbarer Unterlagen nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung genügen.

Dazu zählt eine von der Jugendfeuerwehr des Landesfeuerwehrverbandes im Jahr 2007 vorgenommene Überweisung an den Förderverein der Jugendfeuerwehr Olvenstedt sowie deren Rückbuchung in Höhe von 4.000 €. Auf den entsprechenden

⁴² Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO

Kontounterlagen ist dabei ein Großteil der Angaben zur Buchung geschwärzt und damit unlesbar.

In einem weiteren Fall hatte der Landesfeuerwehrverband im Jahr 2010 einen Honorarvertrag mit einem sonst unüblich hohem Honorar von 400 € monatlich geschlossen. Die Zahlungen im Jahr 2010 und 2011 erfolgten, obwohl die beizubringenden Honorarrechnungen inkl. Stundennachweise nicht vorlagen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist der Vorstand des Landesfeuerwehrverbandes seiner Pflicht zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung nicht nachgekommen. Dazu hätte der Vorstand dafür Sorge tragen müssen, dass die Nachvollziehbarkeit der Jahresabschlüsse einschließlich der erhaltenen Zuwendungen entsprechend der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung jederzeit gegeben ist.

2.2 Nicht wirksame rechtsgeschäftliche Vertretung des Zuwendungsempfängers

Nach Nr. 9.2.1 der Satzung des Landesfeuerwehrverbandes führt der geschäftsführende Landesverbandsvorstand im Auftrag des Landesverbandsvorstandes die Geschäfte des Verbandes und ist auch gesetzlicher Vertreter im Sinne § 26 BGB. Nach Satz 3 unter Nr. 9.2.1 der Satzung vertreten zwei Mitglieder des geschäftsführenden Landesverbandsvorstandes den Verband gemeinsam. Der geschäftsführende Landesverbandsvorstand besteht aus dem Landesverbandsvorsitzenden, zwei Stellvertretern und seit März 2009 dem Landesjugendfeuerwehrwart.

Im Rahmen der Zuwendungsverfahren sind neben den Antragsunterlagen und den Verwendungsnachweisen auch die Geldbedarfsanforderungen grundsätzlich nur von einem Vorstandsmitglied unterzeichnet worden. In einigen Fällen erfolgte die Unterzeichnung sogar durch Personen, die nicht Mitglied des Vorstandes waren. Das betraf z. B. den Verwendungsnachweis über die vom Landesjugendamt erhaltenen Zuwendungen für die Jahre 2007 und 2008 und eine Finanzierungsvereinbarung in Höhe von 5.000 € für das Jahr 2008.

Der Landesfeuerwehrverband hat mit dieser Verfahrensweise gegen seine eigene Satzung verstoßen. Eine wirksame Vertretung des Landesfeuerwehrverbandes war damit im Zuwendungsverfahren nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof sieht es als notwendig an, dass bei allen rechtserheblichen Handlungen die entsprechende Vertretungsberechtigung beachtet wird.

2.3 Unzureichende Dokumentation im Bildungszentrum

Nach Nr. 5.3.2 der Verfahrensgrundsätze auf dem Gebiet der Förderung der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit sowie des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes wird eine Zuwendung zur außerschulischen Kinder- und Jugend(fort)bildung im Sinne einer Festbetragsfinanzierung in Höhe von bis zu 15 € je Teilnehmertag bei Mehrtagesveranstaltungen gewährt. Für die Jahre 2007 bis 2011 hat das Landesjugendamt dafür Zuwendungen in Höhe von 22.540 € bis 37.280 € jährlich an die Landesjugendfeuerwehr ausgereicht.

Der Landesrechnungshof hatte zunächst beispielhaft eine beim Bildungszentrum aufgefundene Unterlage mit den beim Landesjugendamt eingereichten Unterlagen für ein Lehrgangswochenende abgeglichen und im Ergebnis erhebliche Differenzen festgestellt. Um nachzuvollziehen, ob es sich bei den Differenzen um eine wiederholte Praxis handelt, hat er für das Jahr 2008 eine in den Unterlagen des Bildungszentrums vorhandene handschriftlich geführte Strichliste über die erfolgten Lehrgangsanmeldungen ausgewertet.⁴³

Diese hat der Landesrechnungshof den Angaben des beim Landesjugendamt eingereichten Verwendungsnachweises gegenübergestellt. Die gegenüber dem Landesjugendamt angegebene Teilnehmeranzahl beträgt für 2008 mehr als das Dreifache der nach der Strichliste nachvollziehbaren Teilnehmeranmeldungen.

Für die betroffenen Lehrgänge konnten vom Bildungszentrum auch keine diesbezüglichen vom Landesrechnungshof angeforderten Teilnehmerlisten vorgelegt werden.

Das Landesjugendamt hatte im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung keine Vorlage von Teilnehmerlisten für nötig erachtet, lediglich diesbezügliche Angaben des Zuwendungsempfängers akzeptiert und daraus folgend auch keine Beanstandungen in dieser Hinsicht erhoben. Der Landesrechnungshof geht daher davon aus, dass vollständige Teilnehmerlisten damit auch beim Zuwendungsgeber nicht vorlagen.

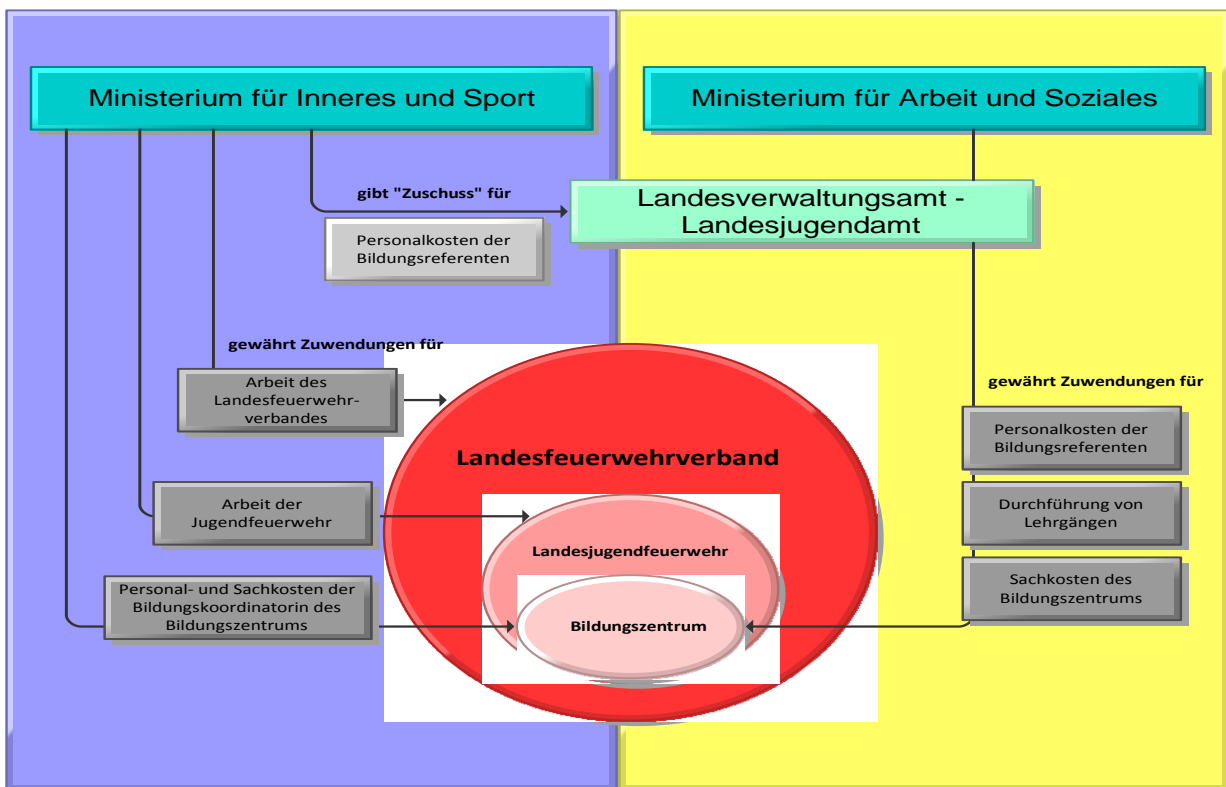
Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist damit die im Nachweis angegebene Teilnehmeranzahl als nicht belegt anzusehen. Eine überhöhte Förderung bzw. eine Förderung von nicht durchgeführten Lehrgängen kann nicht ausgeschlos-

⁴³ Andere Unterlagen konnten vom Landesfeuerwehrverband/dem Bildungszentrum nicht vorgelegt werden.

sen werden. Sofern der Nachweis nicht erbracht werden kann, hält der Landesrechnungshof eine Rückforderung der Zuwendungen durch das Landesjugendamt für notwendig.

3 Verwaltungshandeln bei der Zuwendungsgewährung durch das Land an den Landesfeuerwehrverband

Die Förderstruktur des Landesfeuerwehrverbandes durch das Land ist im nachfolgenden Schaubild dargestellt:



Das Ministerium für Inneres und Sport hat somit direkt bzw. indirekt die Arbeit aller Bereiche des Landesfeuerwehrverbandes einschließlich der Jugendfeuerwehr und des Bildungszentrums durch Zuwendungen unterstützt.

Das Landesjugendamt förderte zusätzlich die Arbeit des Bildungszentrums der Jugendfeuerwehr.

3.1 Nicht vorgenommene Prüfung der rechtsgeschäftlichen Vertretung des Zuwendungsempfängers

Nach § 23 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen

ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Der Begriff der „Stellen“ in diesem Sinne ist insbesondere hinsichtlich der Rechtsfähigkeit nicht normiert. Grundsätzlich ist die Rechtsfähigkeit eines Zuwendungsempfängers auch nicht anderweitig gesetzlich vorgeschrieben.

Nach Nr. 3 der Verfahrensgrundsätze auf dem Gebiet der Förderung der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit sowie des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes sind Vertragspartner (Zuwendungsempfänger) öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe nach SGB VIII. Weiter führen die Verfahrensgrundsätze dazu aus, dass, soweit es sich um Zuwendungsempfänger ohne eigene Rechtspersönlichkeit handelt, festzulegen ist, welche Personen dem Land gegenüber verbindlich für die sachgerechte Verwendung der öffentlichen Mittel haften.

Das Landesjugendamt betrachtete im Zuwendungsverfahren die Jugendfeuerwehr als anerkannten aber nicht rechtsfähigen Träger der freien Jugendhilfe und hat mit ihm Zuwendungsverträge geschlossen. Der Vorstand des Landesfeuerwehrverbandes als rechtsgeschäftlicher Vertreter des rechtsfähigen Vereines war dabei grundsätzlich nicht in die Abwicklung der Zuwendungsverfahren eingebunden. Der Vorstand des Landesfeuerwehrverbandes hat sich daher nicht mit der Abwicklung des Zuwendungsverhältnisses mit dem Landesjugendamt befasst. Das Landesjugendamt hat auch einer Bitte des Vorstandes des Landesfeuerwehrverbandes, in die Zuwendungsverfahren des Bildungszentrums mit eingebunden zu werden, nicht entsprochen.

Die Zuwendungsgeber haben in den Zuwendungsverfahren nicht geprüft, ob die Handelnden überhaupt berechtigt waren, den Verband zu vertreten. Dadurch konnten für den Zuwendungsempfänger Personen tätig werden, die nach der Satzung des Landesfeuerwehrverbandes nicht vertretungsberechtigt waren. Hierdurch ist begünstigt worden, dass der Vorstand des Landesfeuerwehrverbandes nicht über alle Vorgänge im Verband in nachweisbarer Form informiert war. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies wiederum zur Entwicklung der dargestellten Defizite bei der Geschäftsführung des Verbandes beigetragen hat. Vereinsrechtsrechtliche Haftungsfolgen bei etwaigen eventuellen zuwendungsrechtlichen Verstößen hat das Landesjugendamt ausweislich der Aktenlage nicht geprüft, obwohl dies nach Nr. 3 der vom Landesjugendamt für die Förderung angewandten Verfahrensgrundsätzen erforderlich gewesen wäre. Seine Rechtsauffassung hat das Landesjugendamt auch gegenüber dem zuständigen Ministerium für Arbeit und Soziales vertreten.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium für Arbeit und Soziales ausgeführt, dass die Jugendfeuerwehr zwar keine juristische Person sei. Dies wäre jedoch unschädlich, da die Jugendfeuerwehr als nicht rechtsfähiger Verein zu qualifizieren und auch bei fehlender Rechtsfähigkeit als freier Träger der Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII anzuerkennen sei. Der nicht rechtsfähige Verein hafte bereits nach § 54 S. 1 BGB mit seinem Vereinsvermögen. Zu dieser Haftung trete die persönliche Haftung der jeweils für die Jugendfeuerwehr Handelnden nach § 54 S. 2 BGB hinzu. Einer Regelung zur Haftung habe es daher nicht bedurft.

Der Landesrechnungshof hält die notwendige Autonomie von Jugendverbänden und/oder -gruppen ohne eigene Rechtspersönlichkeit in Gesamtvereinen grundsätzlich für wichtig. Diese Autonomie kann sich aber aus rechtlichen Gründen regelmäßig nicht auf die finanziellen Auswirkungen und weiteren rechtlichen Verpflichtungen von Zuwendungsverfahren beziehen.

Weiterhin führt die Abwicklung des Zuwendungsverhältnisses ausschließlich mit der nicht rechtsfähigen Jugendfeuerwehr dazu, dass für etwaige Forderungen des Landes – wie z. B. bei der Rückforderung von Zuwendungsmitteln – der rechtsfähige Landesfeuerwehrverband mit seinem Vermögen nicht haftet. Eine Haftung des Gesamtvereins kommt nur dann in Betracht, wenn dessen Vorstand in die Abwicklung des Zuwendungsverhältnisses in rechtlich zurechenbarer Form eingebunden worden wäre. Dadurch kann die Durchsetzung berechtigter Rückforderungsansprüche des Landes erschwert sein, sofern das Vermögen der nicht rechtsfähigen Untergliederung bzw. der Handelnden nicht ausreichend sein sollte.

Der rechtsfähige Gesamtverein hätte nach Ansicht des Landesrechnungshofes daher angemessen in die Abwicklung der Förderung der Jugendfeuerwehr einbezogen werden müssen.

Mit diesem Verfahren hat das Landesjugendamt seine eigenen Verfahrensgrundsätze verletzt.

Durch die parallel von zwei Zuwendungsgebern abgewickelten Zuwendungsverfahren entsteht ein erheblicher Abstimmungsbedarf zwischen den beiden Bewilligungsbehörden sowie Abwicklungsprobleme durch unterschiedliche Förderverfahren beim Landesfeuerwehrband. Diese werden durch die direkte Förde-

zung des Bereichs des Bildungszentrums der Jugendfeuerwehr ohne Einbeziehung des Vorstandes verstärkt.

3.2 Defizite bei der Verwendungsnachweisprüfung

a) durch das Ministerium für Inneres und Sport

Zuwendungsempfänger haben zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung von Zuwendungsmitteln einen Verwendungsnachweis zu erbringen. Die Bewilligungsbehörde hat den Verwendungsnachweis u. a. hinsichtlich der Erfüllung des vom Land beabsichtigten Zweckes sowie der Einhaltung der entsprechenden zuwendungsrechtlichen Vorschriften unverzüglich nach Eingang zu prüfen.

Der Landesfeuerwehrverband hat seine Verwendungsnachweise in der Regel zeitnah zum Vorlagetermin (31. März des Folgejahres) eingereicht. Die Prüfung der Verwendung der Zuwendungen durch das Ministerium für Inneres und Sport erfolgte grundsätzlich erst nach über einem Jahr nach dem Eingang der Verwendungsnachweise, für das Zuwendungsverfahren 2007 sogar erst Ende 2010.

Die nicht unverzügliche Verwendungsnachweisprüfung durch das Ministerium für Inneres und Sport führt nach Auffassung des Landesrechnungshofes vorliegend u. a. dazu, dass

- für das Jahr 2008 die zweckentsprechende Verwendung von Haushaltsmitteln von insgesamt 61.990 € erst Ende 2010/Anfang 2011 geprüft worden ist,
- für die Jahre 2009 und 2010 der Verwendungsnachweis über Haushaltsmittel in einer Bewilligungshöhe von insgesamt 113.180 € bis Oktober 2011 noch nicht geprüft worden war,
- es dem Ministerium für Inneres und Sport nicht möglich war, zeitnah Anhaltspunkte feststellen zu können, die die beim Landesfeuerwehrverband dargestellten Defizite in der Geschäftsführung betreffen und
- erhebliche Rechtsunsicherheiten beim Zuwendungsempfänger wegen der offenen Verfahren und der damit verbundenen Risiken bezüglich der Rückforderungen bestehen.

Für den Landesrechnungshof sind die zeitlichen Verzögerungen bei der Verwendungsnachweisprüfung durch das Ministerium für Inneres und Sport nicht nachvollziehbar. Insbesondere weil das zuständige Fachreferat im Oktober 2010 bezüglich der Förderung des Landesfeuerwehrverbandes zu der internen Einschätzung gekommen war, dass „*Probleme bei der Umsetzung der ... abgesprochenen und bewilligten Projekte ...*

bereits über einen längeren Zeitraum“ bestanden hätten. „Nur durch ständige ‚Überwachung‘ und genaue Vorgaben ... im Zuwendungsbescheid und in persönlichen Gesprächen ist eine ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel abzusichern.“

In seiner Stellungnahme vom 14. August 2012 hat das Ministerium für Inneres und Sport ausgeführt, dass der Verwendungsnachweis 2007 seinerzeit zeitnah geprüft worden sei. Die Verwendungsnachweise für die Folgejahre hätten entgegen der Bewertung des Landesrechnungshofes nicht vollständig vorgelegen, dies sei die Ursache für die Verzögerungen bei deren Bearbeitung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Ministerium für Inneres und Sport im Prüfungsverfahren selbst eingeräumt hat, dass die Nachforderung von Unterlagen nur mündlich und in nicht dokumentierter Form erfolgt ist. Zudem seien die Verzögerungen in der Übernahme von Sonderaufgaben durch den zuständigen Sachbearbeiter begründet.

Der Landesrechnungshof bewertet diese Dokumentationsmängel als gravierend. Er weist darauf hin, dass Zuwendungen durch die Landesverwaltung nur in dem Umfang gewährt werden dürfen, wie sie in der Lage ist, die Verwendungsnachweise zeitgerecht zu kontrollieren.

b) durch das Landesjugendamt

Nach Nr. 10.2 der VV zu § 44 LHO genügt bei Zuwendungen bis 25.000 € in der Regel ein einfacher Verwendungsnachweis, der aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen besteht. Mit Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 29. September 2009 wurde die Betragsgrenze auf 50.000 € angehoben. Für den Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der vom Land für einen bestimmten Zweck zur Verfügung gestellten Zuwendungsmittel hat die Landesjugendfeuerwehr als Zuwendungsempfänger einen Verwendungsnachweis zu erbringen.

Das Landesjugendamt hat mit der Landesjugendfeuerwehr Zuwendungsverträge geschlossen, wonach der Zuwendungsempfänger bis zum 31. März des Folgejahres einen zahlenmäßigen Nachweis vorzulegen hat, welcher das finanzielle Jahresergebnis gegliedert nach Einnahmen und Ausgaben – auf der Grundlage des Kosten- und Finanzierungsplanes – ausweist. Belege und Teilnehmerlisten waren dem Nachweis nur nach gesonderter Aufforderung beizufügen.

Diese durch das Landesjugendamt über die Vertragsregelungen aufgestellten Anforderungen an den Nachweis der Verwendung entsprechen nicht den Anforderungen nach § 44 LHO einschließlich der Verwaltungsvorschriften an einen Verwendungsnachweis. In Anbetracht der Zuwendungshöhe von jährlich 61.980 € bis zu 96.382 € wäre die Vorlage eines vollständigen Verwendungsnachweises erforderlich gewesen.

Durch diese Verfahrensweise hat das Landesjugendamt nicht nur gegen die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften verstoßen, sondern auch auf den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen und damit auf eine umfassende Dokumentation des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel verzichtet. Etwaige sich aus den Belegen ergebende Anhaltspunkte für eine nicht zweckentsprechende Mittelverwendung waren daher für das Landesjugendamt nicht erkennbar.

Entsprechend der Zuwendungsverträge soll der Zuwendungsempfänger nur Maßnahmen durchführen, die landesweit ausgerichtet sind. Als landesweit werden dabei Maßnahmen betrachtet, an denen Teilnehmer aus mindestens zwei Landkreisen/kreisfreien Städten und dabei maximal 60 v. H. aus einem/-r Landkreis/kreisfreien Stadt kommen. Da sich das Landesjugendamt im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung keine Unterlagen als Beleg vorlegen ließ, konnte die Erfüllung des beabsichtigten Zuwendungszweckes gleichfalls nicht geprüft werden.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium für Arbeit und Soziales ausgeführt, dass die Zuwendungen jeweils zur Finanzierung der Personalkosten, der Bildungsmaßnahmen und der Verwaltungskosten erfolgt sind. Nur aus Gründen der Verwaltungsökonomie sei dies auf Grundlage eines Vertrages bzw. Bescheides erfolgt. Nur bei der Förderung der Personalkosten der Jugendbildungsreferenten sei die Bagatellgrenze von 25.000 € bzw. 50.000 € überschritten worden. Bei den Zuwendungen für den Bereich der Bildungsmaßnahmen sei dies nicht der Fall gewesen, so dass die Nichtvorlage der Teilnehmerlisten nicht zu beanstanden sei.

Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die Finanzierung der Kosten und der Bildungsmaßnahmen sind schon wegen des gemeinsamen Zuwendungszweckes inhaltlich so miteinander verbunden, dass es sich nicht nur aus verwaltungsökonomischen Gründen um ein Förderverfahren handelt. Das ist auch beispielhaft daran erkennbar, dass Voraussetzung für die Förderung der Jugendbildungsreferenten nach den maßgeblichen Verfahrensgrundsätzen u. a. ist, dass diese 800 Teilnehmertage der Bildungsmaßnahmen im Jahr nachweisen und hiervon 400 Teilnehmertage selbst vor-

bereiten und durchführen müssen. Für die weiteren 400 Teilnehmertage müssen sie die pädagogische Verantwortung tragen.

Die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen setzt somit nach Ansicht des Landesrechnungshofes einen vollständigen Verwendungsnachweis voraus, der auch die Durchführung der Bildungsmaßnahmen bzw. die Verwaltungskosten und damit den Einsatz sämtlicher Zuwendungsmittel umfasst. Auch die Einhaltung der Landkreisregelung wäre damit dokumentiert worden und einer Überprüfung durch den Zuwendungsgeber zugänglich gewesen.

Die Prüfung des Verwendungsnachweises soll es der Verwaltung ermöglichen festzustellen, ob die zugewendeten Mittel zweckentsprechend verwendet worden sind. Darüber hinaus kommt der Prüfung der Verwendungsnachweise wesentliche Bedeutung beim Erkennen von Defiziten in der Abwicklung der Zuwendungsverfahren durch den Zuwendungsempfänger zu.

Die Zuwendungsgeber haben Möglichkeiten, zeitnah Anzeichen für bestehende Defizite bei den Zuwendungsempfängern erkennen zu können, nicht genutzt.

3.3 Fehlende Abstimmung zwischen dem Ministerium für Inneres und Sport und dem Landesjugendamt zur weiteren Zuwendungspraxis im Zusammenhang mit dem Widerruf der Zuwendungsbescheide im Jahr 2011

Sollen für ein Vorhaben Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Land als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden, so soll die Bewilligung in geeigneten Fällen nur durch eine Behörde erfolgen (Nr. 1.4 VV zu § 44 LHO). Nach Nr. 1.2 der VV zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur solchen Zuwendungsempfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint.

Das Ministerium für Inneres und Sport hatte am 22. Juli 2011 drei Zuwendungsbescheide über insgesamt 100.520 € für die Jahre 2010 und 2011 für die Gewährung von Zuwendungen an den Landesfeuerwehrverband widerrufen. Bereits ausgezahlt waren zu diesem Zeitpunkt 44.028,86 €, die zurückzuzahlen sind. Grundlage der Widerrufe war die Feststellung des Ministeriums, dass der Landesfeuerwehrverband zweckgebundene Zuwendungen teilweise unrichtig abgerechnet und zweckwidrig verwandt hat und eine ordnungsgemäße Geschäftsführung somit nicht mehr als gesichert anzunehmen war.

Wie bereits dargestellt, hat das Ministerium für Inneres und Sport für die Förderung der Jugendfeuerwehr jährlich 10.000 € als Anteil für die Personalkostenförderung der Jugendbildungsreferentin zur Bewirtschaftung aus dem Titel 685 51 des Kapitels 0331 des Einzelplans 03 dem Landesjugendamt zugewiesen.

Das Landesjugendamt als weiterer Zuwendungsgeber hatte von diesen Geschehnissen keine Kenntnis, sondern wurde zunächst nicht bzw. nur unzureichend informiert. Die im Rahmen der Prüfung vorgefundenen Unterlagen belegen folgende Geschehensabläufe:

- Das Landesjugendamt hat am 2. August 2011 aus der Mitteldeutschen Zeitung vom erfolgten Widerruf der Zuwendung des Ministeriums für Inneres und Sport Kenntnis erlangt, worauf der zuständige Referatsleiter mit dem Landesjugendfeuerwehrwart telefonisch Rücksprache genommen hat. Letzterer legte dar, dass es in Folge des Widerrufs der Zuwendungsbescheide zur Kündigung der Bildungskordinatorin und der Bildungsreferenten gekommen sei.
- Diesen Sachverhalt berichtete das Landesjugendamt am 3. August 2011 dem Ministerium für Arbeit und Soziales.
- Am 4. August 2011 forderte das Ministerium für Arbeit und Soziales vom Landesjugendamt eine schriftliche Aussage des Landesfeuerwehrverbandes oder der Jugendfeuerwehr hinsichtlich der ausgesprochenen Kündigungen an. Mit Bericht vom gleichen Tag teilte das Landesjugendamt u. a. mit, dass aus verschiedenen Gründen eine zeitnahe schriftliche Stellungnahme von der Landesjugendfeuerwehr nicht zu erhalten sei; Auswirkungen auf die Jugendarbeit bis hin zu deren Erliegen seien möglich.
- Mit einer E-Mail an das Ministerium für Arbeit und Soziales am 5. August 2011 berichtete das Landesjugendamt nochmals über ein Gespräch mit dem Innenministerium, in dem zusammenfassend keine neuen Erkenntnisse hinsichtlich der vom Ministerium für Inneres und Sport durchgeführten Widerrufe durch das Landesjugendamt erlangt werden konnten.
- Am 12. August 2011 „diskutierte“ das Ministerium für Arbeit und Soziales mit dem Landesjugendamt die Frage, ob aufgrund der in der Vergangenheit bereits erfolgten Teilrückforderung von Zuwendungen wegen verminderter Personalausgaben für einen Bildungsreferenten bereits von einer nicht ordnungsgemäßen Geschäftsführung auszugehen sei.

Weiterer Schriftverkehr oder Vermerke hinsichtlich der Frage der ordnungsgemäßen Geschäftsführung oder einer eventuellen zweckwidrigen Verwendung war der Aktenlage nicht zu entnehmen.

Obwohl dem Ministerium für Inneres und Sport bekannt war, dass auch das Landesjugendamt die Arbeit des Bildungszentrums als Teil des Landesfeuerwehrverbandes fördert, ist eine Abstimmung hinsichtlich der Hintergründe der Widerrufe der Zuwendungsbescheide mit dem Landesjugendamt nicht erfolgt. Darüber hinaus hat es auch nicht um die Prüfung des Widerrufs der für die Förderung der Personalausgaben der Bildungsreferentin der Jugendfeuerwehr aus dem Einzelplan 03 zur Verfügung gestellten 10.000 € gebeten. Die Informationsweitergabe des Ministeriums für Inneres und Sport an das Ministerium für Arbeit und Soziales und das Landesjugendamt war aus Sicht des Landesrechnungshofes unzulänglich. Dadurch ist die Rückforderung der aus dem Einzelplan des Ministeriums für Inneres und Sport zur Verfügung gestellten jährlichen 10.000 € zur Finanzierung der Personalkosten der Bildungsreferentin unterblieben, obwohl auch diesbezüglich das Ministerium für Inneres und Sport von einer nicht ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Landesfeuerwehrverbandes ausgehen musste.

Das Ministerium für Inneres und Sport und das Ministerium für Arbeit und Soziales haben in ihren Stellungnahmen mitgeteilt, dass am 26. Oktober 2011 eine Besprechung mit dem Ministerium für Inneres und Sport, dem Ministerium für Arbeit und Soziales, dem Landesjugendamt und dem Landesfeuerwehrverband (Jugendfeuerwehr) stattgefunden hat. Auch in Vorjahren habe der Kontakt zwischen Ministerium für Inneres und Sport, Ministerium für Arbeit und Soziales und Landesjugendamt (z. B. Besprechung am 17. Juni 2010 Ministerium für Inneres und Sport, Ministerium für Arbeit und Soziales, Landesjugendamt, Landesfeuerwehrverband und Jugendfeuerwehr) bestanden. Zudem habe das Ministerium für Inneres und Sport ausschließlich mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales bezüglich des Anteils von 10.000 € Personalkostenförderung der Jugendbildungsreferenten in Kontakt gestanden, so dass eine direkte Einflussnahme auf das Landesjugendamt nicht möglich gewesen sei.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen diese Abstimmung nicht zeitlich in engem Zusammenhang mit dem Widerruf der Zuwendungsbescheide am 22. Juli 2011 erfolgt ist, um ein koordiniertes Vorgehen der beiden Zuwendungsgeber zu gewährleisten.

Die unzulängliche Abstimmung zwischen Ministerium für Inneres und Sport und Landesjugendamt hat in der Endkonsequenz dazu geführt, dass ein Zuwendungsgeber die Zuwendungsbescheide widerrief, während der andere Zuwendungsgeber die Förderung desselben Zuwendungsempfängers für den identischen Zeitraum aufrechterhielt.

3.4 *Unzureichende Sachverhaltsaufklärung durch das Ministerium für Inneres und Sport*

Das Ministerium für Inneres und Sport hat für die Jahre 2010 und 2011 mit Bescheiden vom 22. Juli 2011 die Zuwendungsbescheide widerrufen. Nach Darstellung des Ministeriums sah es sich zu diesem Schritt gezwungen, da einige Sachverhalte in Bezug auf den Landesfeuerwehrverband Anlass zur Sorge dahingehend gaben, ob eine weitere Arbeit des Landesfeuerwehrverbandes überhaupt möglich ist.

Dem Widerrufsbescheid gingen seit Mai 2010 mehrere Gespräche und Schreiben zwischen dem Landesfeuerwehrverband und dem Ministerium für Inneres und Sport zur bestehenden Situation im Landesfeuerwehrverband sowie ein Anhörungsverfahren voraus.

Der Landesrechnungshof hat die Sachverhalte, die zum Widerruf der Zuwendungsbescheide geführt haben, in seine Prüfung einbezogen und weist u. a. auf folgende Aspekte hin, die Anlass zu einer weiter gehenden Sachverhaltsaufklärung durch das Ministerium für Inneres und Sport hätten sein müssen:

- Der vom Ministerium für Inneres und Sport zugrunde gelegte Sachverhalt beruht fast ausschließlich auf den Aussagen vom ehemaligen Vorstand und dem Landesjugendfeuerwehrwart.
- Entsprechend der eingesehenen Originallieferscheine sind die Leistungen vom damaligen Vorsitzenden des Landesfeuerwehrverbandes als erbracht bestätigt worden.
- Eine Überprüfung des Ministeriums für Inneres und Sport vor Ort zur Frage des Vorhandenseins der Materialien fand nicht statt.
- Der ehemalige Vorstand hat trotz Kenntnis von unkorrekten Angaben im Verwendungsnachweis diesen an das Ministerium für Inneres und Sport übersandt, so dass im Ergebnis die zum Widerruf der Zuwendungsbescheide führenden o. g. Rechnungen Bestandteil des Verwendungsnachweises für das Jahr 2010 gewesen sind.

Aufgrund eines Schreibens des ehemaligen Vorstandes war dem Ministerium auch bekannt, dass fehlerhafte Rechnungen für 2010 vorlagen.

Im Abschlussgespräch und in seiner Stellungnahme vom 14. August 2012 hat das Ministerium für Inneres und Sport u. a. dargelegt, dass es außer den als Widerrufsgrund herangezogenen Rechnungen, weitere Gründe gehabt habe, die alleine einen Widerruf gerechtfertigt hätten. Es habe sich entschieden, den eingeschlagenen Weg zu gehen und nicht alle Argumente im Widerrufsbescheid anzuführen, um sich so wenig wie möglich juristisch angreifbar zu machen. Darüber hinaus hat der Landesfeuerwehrverband durch den Nichtgebrauch von Rechtsmitteln gegen die Widerrufe letztlich eingestanden, dass tatsächlich fingierte Rechnungen vorliegen. Aus den in den Widerrufsbescheiden dargestellten Erwägungen ergäbe sich, dass das Ministerium den Sachverhalt umfassend festgestellt und ermessensfehlerfrei bewertet habe.

Der Landesrechnungshof unterstützt ausdrücklich, dass bei Angabe solch schwerwiegender Hinweise ein zeitnahes Handeln des Zuwendungsgebers erfolgen muss, um eine zweckwidrige Verwendung von Fördermitteln zu verhindern.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes wäre es jedoch erforderlich gewesen, die zur Begründung des Widerrufs der Zuwendungsbescheide herangezogenen Sachverhalte vollumfänglich zu ermitteln und darzustellen. Gemäß VV Nr. 8.3 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde bei der Ausübung ihres Ermessens in Fällen des Widerrufs bzw. der Rücknahme des Zuwendungsbescheids die Besonderheiten des Einzelfalls sowie die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen. Etwaigen rechtlichen Problemen beim Widerruf und bei der Rücknahme von Zuwendungsbescheiden, die durch Nichtberücksichtigung gegebenenfalls relevanter Gesichtspunkte bei der Entscheidung („Ermessenfehlergebrauch“) und der Begründung möglich sind, kann dadurch entgegen gewirkt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport beim Widerruf von Zuwendungsbescheiden künftig den vorliegenden und sich in der Gesamtschau ergebenden Anhaltspunkten zur Sachverhaltsaufklärung vertieft nachgeht und dadurch sicherstellt, dass etwaige rechtliche Probleme bei der Rückforderung der Zuwendungen vermieden werden.

4 Fazit

Für die Zukunft und im Hinblick auf eine etwaige weitere Förderung des Landesfeuerwehrverbandes sind aus Sicht des Landesrechnungshofes die bestehenden Geschäftsführungsmängel durch den Landesfeuerwehrverband aufzuarbeiten und abzustellen. Der geschäftsführende Vorstand des Landesfeuerwehrverbandes muss hierzu künftig seine satzungsmäßigen Aufgaben auch in Bezug auf die Jugendfeuerwehr in vollem Umfang wahrnehmen.

Die vorgefundenen Mängel bei der Durchführung der Zuwendungsverfahren sind für die Zukunft abzustellen.

Es muss gewährleistet werden, dass die Zuwendungsgeber zeitnah und möglichst umfassend Kenntnis über die erfolgte Mittelverwendung erlangen und entsprechende Folgerungen für zukünftige Förderungen ziehen können.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind durch diese Defizite und die parallel abgewickelten Zuwendungsverfahren die Geschäftsführungsmängel begünstigt worden. Bei Prüfung und Beachtung der Vertretungsregelungen des Landesfeuerwehrverbandes durch die Zuwendungsgeber wäre sichergestellt worden, dass der Vorstand über die Zuwendungsverfahren – auch bezüglich des Bildungszentrums – in Kenntnis gewesen wäre. Zu den dargestellten Problemen hat beigetragen, dass das Landesjugendamt bei der Förderung der nicht rechtsfähigen Jugendfeuerwehr die vereins- und haftungsrechtlichen Aspekte im Verhältnis Jugendfeuerwehr zum Gesamtverein Landesfeuerwehrverband nicht konsequent berücksichtigt hat.

Die festgestellten Defizite in der Geschäftsführung des Landesfeuerwehrverbandes und bei der Aufgabenwahrnehmung des Bildungszentrums der Jugendfeuerwehr unterstreichen das dringende Erfordernis einer vereinheitlichten Abwicklung der Zuwendungsverfahren unter Einbeziehung des Vorstandes des Landesfeuerwehrverbandes.

Sofern auch in der Zukunft eine Förderung des Landesfeuerwehrverbandes durch das Ministerium für Inneres und Sport und durch das Landesjugendamt beabsichtigt ist, ist eine enge inhaltliche und informatorische Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern notwendig. Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass die bereits angekündigte Optimierung der Fördermittelvergabe zwischen dem Ministerium für Inneres und Sport und dem Ministerium für Arbeit und Soziales unter Einbeziehung des Vorstandes des Landesfeuerwehrverbandes zeitnah umgesetzt wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0405	– Oberfinanzdirektion
	0406	– Finanzämter
Haushaltsjahre		
2009 - 2010		
Haushaltsvolumen		– Gesamtprojektkosten rund 150.000 € (bei Einführung 2006)

6 Unzureichende Nutzung des Leistungsvergleichs zwischen den Finanzämtern

Der mit Einführung des Projektes „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ verbundene wesentliche Grundsatz der Selbststeuerung vor Fremdsteuerung ist bislang nur unzureichend umgesetzt worden.

Im Rahmen des Projektes werden den Finanzämtern umfangreiche statistische Auswertungen zur Verfügung gestellt. Die technischen Voraussetzungen für deren maschinell unterstützte Auswertung liegen noch immer nicht vor, obwohl die landesweite Einführung bereits 2007 erfolgte. Die im Rahmen des Leistungsvergleichs abgeschlossenen Zielvereinbarungen zwischen den Finanzämtern und der Oberfinanzdirektion (OFD) Magdeburg verfehlen ihren Zweck als Steuerungsinstrument. Um die Bearbeitungszeiten (Laufzeiten) zu verkürzen, haben die geprüften Finanzämter in einigen Fällen die notwendige Sachverhaltsaufklärung in das Rechtsbehelfsverfahren verlagert.

Mit dem Projekt „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ als Steuerungsinstrument soll die Leistungsfähigkeit der Finanzämter kontinuierlich verbessert werden. Dabei haben die Finanzämter vier gleichrangige Zieldimensionen zu verfolgen:

- die Auftragserfüllung zielt auf die Verbesserung der vollständigen, richtigen und zeitnahen Festsetzung und Erhebung von Steuern;
- die Wirtschaftlichkeit zielt auf den sparsamen Umgang mit den Ressourcen wie Personal ab;
- bei der Kundenzufriedenheit sollen Steuerpflichtige und sie betreuende Personen bei der Erfüllung ihrer steuerlichen Pflichten unterstützt werden;

- die Mitarbeiterzufriedenheit bezieht sich auf die Zufriedenheit der Beschäftigten mit ihren Arbeitsbedingungen.

Erreicht werden soll dies durch eine verstärkte Selbststeuerung. Die Eigenverantwortung der Finanzämter soll im Vordergrund stehen und nicht die Steuerung durch die OFD Magdeburg oder das Ministerium der Finanzen. Dabei soll mit Hilfe ergebnisorientierter Kennzahlen die Leistung der Finanzämter in Berichtsform dargestellt und eine Selbststeuerung gewährleistet werden.

Zunächst hatte der Landesrechnungshof die Pilotierung des Verfahrens 2006 untersucht⁴⁴ und u. a. festgestellt, dass

- das Ministerium der Finanzen bzw. die OFD Magdeburg keine klaren Vorstellungen entwickelt haben, wie die „neue Steuerung“ mittels Leistungsvergleich inhaltlich erfolgen soll und
- die Gefahr besteht, dass sich der Leistungsvergleich zu einer zusätzlichen zentralen Statistik entwickelt, ohne wesentliche Reduzierung des bisherigen Statistikwesens.

Die Frage, ob u. a. das mit dem Leistungsvergleich angestrebte Ziel einer deutlichen Verbesserung des Ablaufs der Steuerungsprozesse nunmehr erreicht ist, hat den Landesrechnungshof veranlasst, den Leistungsvergleich im Jahr 2011 nach der landesweiten Einführung erneut zu untersuchen.

1 Selbststeuerung vor Fremdsteuerung

Ein wesentlicher Bestandteil der Philosophie des Leistungsvergleichs ist der Grundsatz der Selbststeuerung vor Fremdsteuerung. Danach sollen Steuerungsaktivitäten zur Verbesserung der Kennzahlenwerte und der Qualität der Arbeitsergebnisse vorrangig von den einzelnen Arbeitsteams oder den Finanzämtern ausgehen (Selbststeuerung) und die Grundlage geschaffen werden, um einen Prozess des Lernens vom Besseren einzuleiten. Nur wenn dies nicht erfolgt bzw. nicht möglich ist, ist ein Eingreifen durch die OFD Magdeburg oder das Ministerium der Finanzen vorgesehen (Fremdsteuerung). Die Finanzämter sollen demnach aufgrund ihrer Sachkunde und Nähe zur Aufgabenstellung schneller und flexibler auf Veränderungen reagieren können als die vorgesetzten Dienstbehörden.

⁴⁴ siehe auch Jahresbericht 2007, Teil 1, Nr. 4

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes wird das Instrument der Selbststeuerung vor Fremdsteuerung in der Finanzverwaltung nur unzureichend genutzt und hat demzufolge in der vergangenen Zeit nicht zu einer wirksamen Leistungsbeeinflussung geführt.

Der Landesrechnungshof hat nicht feststellen können, dass der Leistungsvergleich die Motivation zur Verbesserung stärkt und weiterentwickelt. Aufgrund von Befragungen in den geprüften Finanzämtern kommt der Landesrechnungshof zu dem Schluss, dass sich die Bearbeiter eher gleichgültig gegenüber dem Leistungsvergleich und den darin aufgezeichneten Daten und Ergebnissen verhalten. Dies liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes u. a. daran, dass die OFD Magdeburg es unterlassen hat zu definieren, wie die Steuerung mit dem Leistungsvergleich inhaltlich erfolgen soll.

Dazu folgende Feststellungen:

- Im Bereich der Auftragserfüllung bestehen beispielsweise im Verhältnis zu den anderen teilnehmenden Bundesländern überdurchschnittlich lange Laufzeiten bei der Bearbeitung der Steuererklärungen. Diese haben sich im Zeitraum des Leistungsvergleichs sogar deutlich verlängert, wohingegen die Ausweisung von Mehrergebnissen im Wesentlichen konstant geblieben ist. Um die Laufzeiten zu verkürzen, gehen nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes die Amtsprüfer teilweise dazu über, auch bei Fällen mit wesentlicher steuerlicher Bedeutung von den Angaben der Steuerpflichtigen ohne Anhörung abzuweichen. Die sich anschließenden Rechtsbehelfsverfahren beschränkten sich in einigen Fällen lediglich auf die Vorlage der fehlenden Belege.

Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit werden im Leistungsvergleich Daten zur Fallerledigung und zum Zeitaufwand je bearbeiteten Fall ausgewiesen. Zwischen den geprüften Finanzämtern bestehen deutliche Unterschiede. So hatten beispielsweise die Amtsprüfer 2010 im selben Quartal im Arbeitnehmerbereich eines Finanzamtes durchschnittlich 90 Tage nach Eingang den Steuerbescheid erlassen, während es in dem zweiten geprüften Finanzamt 114 Tage gewesen sind. Gleichwohl werden diese Daten trotz der mit dem Leistungsvergleich geschaffenen Möglichkeit nicht ausgewertet, Konsequenzen zur Steuerung des Personaleinsatzes unterbleiben.

- Bei der Zieldimension Kundenzufriedenheit hat der Leistungsvergleich keine messbaren Verbesserungen zur Folge gehabt.

- Lediglich im Bereich der Mitarbeiterzufriedenheit ist es zu kleinen Verbesserungen gekommen. Allerdings stehen die in keinem Verhältnis zu der vom Leistungsvergleich geweckten Erwartungshaltung.

Insgesamt werden die Bearbeiter nach wie vor einseitig auf die quantitative Erfüllung einzelner Teile des Komplexes der Leistungskennzahlen aus den Berichten orientiert. Ein Austausch der Finanzämter untereinander mit dem Ziel, beste Erfahrungen zu übernehmen, hat bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht stattgefunden. Der Landesrechnungshof kommt aufgrund seiner Befragungen zu dem Schluss, dass der Leistungsvergleich von den Bediensteten deshalb nur als eine weitere umfangreiche Statistik wahrgenommen wird.

Im Ergebnis hat die Prüfung ergeben, dass der Leistungsvergleich insgesamt zu keiner wesentlichen Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Veranlagungsbereiche geführt hat.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre es erforderlich gewesen, die Finanzämter bereits mit der Einführung des Verfahrens Leistungsvergleich hinsichtlich ihrer Eigenverantwortung bei der Ausgestaltung der inhaltlichen Schwerpunkte entsprechend anzuleiten und zu unterstützen.

Das Potenzial des Leistungsvergleichs wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Der mit Einführung des Leistungsvergleichs verbundene wesentliche Grundsatz der Selbststeuerung vor Fremdsteuerung zur Steigerung sowohl der Quantität als auch der Qualität ist bislang nur unzureichend umgesetzt worden. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter künftig bei der Umsetzung und der praktischen Ausgestaltung des Verfahrens gezielt durch die OFD Magdeburg unterstützt werden.

2 Auswertung der Berichte

Motor der Selbststeuerung ist ein kennzahlengestütztes, ergebnisorientiertes und vergleichendes Berichtswesen, das die Transparenz der Leistung, die Motivation zur Verbesserung sowie den Erfahrungsaustausch über die besten Lösungen unterstützen soll. Der Leistungsvergleich stellt insofern einen Ersatz für den in der öffentlichen Verwaltung per se nicht vorhandenen Wettbewerb dar.

Im Rahmen des Leistungsvergleichs sollten alle vier Zieldimensionen u. a. mit Hilfe eines umfangreichen Berichtswesens umgesetzt werden. Darüber hinaus sollten die bisherigen Statistiken in dieses System integriert werden.

In diesem Berichtswesen werden monatlich bzw. quartalsweise die Ergebnisse der Finanzämter in Sachsen-Anhalt und jährlich ein länderübergreifender Vergleich der Ergebnisse der am Leistungsvergleich beteiligten Bundesländer gegenübergestellt. Dabei wird in drei Berichtsebenen jeweils eine erhebliche Anzahl verschiedener Daten dargestellt.

Die A-Berichtsebene (Quartalsberichte) umfasst die finanzamtsbezogenen Schlüsselkennzahlen für alle Zieldimensionen des Leistungsvergleichs. Dort sind u. a. Angaben zur Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit sowie zu den Zieldimensionen Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit zu finden.

In den B-Berichten wird monatlich und gesondert quartalsweise eine Vielzahl verschiedener Daten für die Zieldimension Auftragserfüllung u. a. zu den Mehr- und Minderergebnissen, zu Änderungsveranlagungen, zur Durchlaufzeit und zum Arbeitsstand für jedes Finanzamt detailliert dargestellt. A- und B-Berichte dienen in erster Linie dem Vergleich zwischen den Finanzämtern.

Die Werte der monatlichen und gesondert quartalsweisen C-Berichtsebene dienen dem Vergleich der Arbeitsbereiche innerhalb des Finanzamts. In den C-Berichten soll nicht nur die Leistung des jeweiligen Sachgebiets, z. B. Arbeitnehmerbereich, sondern auch die Leistung der dort eingesetzten Bearbeiterteams nachvollzogen werden können.

Die Daten zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit werden durch Befragungen gewonnen, die in mehrjährigen Abständen durchgeführt werden.

Die in den jeweiligen Berichten verwendeten Daten für die Zieldimensionen Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit werden von der Finanzverwaltung auf der Grundlage der aktuellen Arbeitsergebnisse kontinuierlich ermittelt. Demgegenüber sind die Ergebnisse zur Mitarbeiterzufriedenheit auf zwei Befragungen seit Beginn des Leistungsvergleichs zurückzuführen. Erhebungen zur Kundenzufriedenheit sind bislang in 2008 (Besucherbefragung) und in 2009 (Befragung der Steuerberater und Lohnsteuerhilferevereine) durchgeführt worden.

Das Berichtswesen des Leistungsvergleichs ist äußerst umfangreich ausgeprägt. Die Auswertung des Kennzahlenkomplexes eines Arbeitsbereichs ist derzeit noch sehr arbeitsaufwendig und kompliziert. Beispielsweise müssen Vorsteher und Sachgebietsleiter allein in einem B-Bericht eines Arbeitsgebietes regelmäßig mehr als 50 Daten auswerten. Hinzu kommen Daten der bisherigen Statistiken, die teilweise immer noch manuell erhoben werden. Insgesamt beläuft sich die Anzahl der auszuwertenden Daten in einem dreistelligen Bereich.

Die Finanzämter und deren Sachgebiete können anhand der in den Berichten zur Verfügung gestellten Daten nicht ohne Weiteres erkennen, wie sie im Vergleich zu den anderen Finanzämtern stehen (Ranking). Um diese Daten auszuwerten und im Anschluss steuernd auf die Arbeitsprozesse einwirken zu können, ist im Projekt Leistungsvergleich das Verfahren MISTRAL⁴⁵ vorgesehen. Es hätte bereits seit 2009 gemäß der ursprünglichen Planung zur Verfügung stehen müssen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen stand immer noch nicht fest, wann mit einer Einführung dieses Verfahrens gerechnet werden kann. Um dennoch aus den Datenmengen Aussagen über den Arbeitsstand ihrer Sachgebiete zu erhalten und sich mit den anderen Finanzämtern zu vergleichen, hat die überwiegende Zahl der Sachgebietsleiter der geprüften Finanzämter zeitaufwendig eigene personelle Auswertungen vorgenommen. Dabei werden die von der OFD Magdeburg zur Verfügung gestellten Daten abgeschrieben und in eigene Dateien eingetragen.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes sind die derzeit den Finanzämtern im Rahmen des Leistungsvergleichs zur Verfügung gestellten statistischen Auswertungen sehr umfangreich, aber ohne weitere manuelle⁴⁶ Verarbeitung nicht nutzbar. Als Ursache sieht der Landesrechnungshof die landesweite Einführung durch die OFD Magdeburg, ohne dass die technischen Voraussetzungen vollständig vorlagen.

Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, die Einführung des Verfahrens MISTRAL mit Nachdruck zu betreiben.

⁴⁵ Managementinformationssystem for Reports and Lists

⁴⁶ Dazu ist es u. a. erforderlich, die Daten manuell in ein Tabellenkalkulationsprogramm einzupflegen, um die notwendigen Vergleichsbetrachtungen durchführen zu können.

3 Kontraktmanagement

Im Rahmen des Kontraktmanagements werden Zielvereinbarungen zwischen der OFD Magdeburg und den einzelnen Finanzämtern abgeschlossen. Mit diesen vertragsähnlichen Verständigungen über die Ziele der Arbeit soll den Finanzämtern die Möglichkeit gegeben werden, sich an den Erwartungen der OFD Magdeburg zu messen und sich selbst zu motivieren, die ausgemachten Ziele zu erreichen.

Dabei wurden ab dem Jahr 2009 Bearbeitungsziele für ausgewählte Arbeitsbereiche wie Betriebsprüfung, Vollstreckung, Arbeitnehmerbereich und weitere Bereiche vereinbart. Zur Vorbereitung informiert die OFD Magdeburg die Finanzämter über die in einem mehrjährigen Zeitraum erzielten Mittelwerte und gibt einen Orientierungsrahmen vor. Das kann beispielsweise für die Bearbeitungsdauer als Obergrenze 65 Tage und als Untergrenze 35 Tage sein. Die Finanzämter selbst bringen Vorschläge für ihre Ziele ein. Bei entsprechenden Abweichungen (15 v. H. vom Mittelwert bzw. Unterschreitung der Untergrenze) von den Vorgaben erfolgt eine Berichtspflicht gegenüber der OFD Magdeburg.

In der Praxis hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass in den einzelnen Sachgebieten stets solche Zielvorschläge unterbreitet werden, die keinerlei Berichterstattungen nach sich ziehen.

Eine positive Einflussnahme bzw. inhaltliche oder organisatorische Änderungen sind nicht erkennbar.

Die gegenwärtige Praxis in den geprüften Finanzämtern lässt nicht erkennen, wie dieses Instrument in der Leitungstätigkeit genutzt wird, um die Bediensteten zu motivieren und zu orientieren.

Im stattgefundenen Abschlussgespräch am 16. Juli 2012 hat die OFD Magdeburg ihre bisherige Praxis verteidigt. Zielvereinbarungen dienen der Orientierung. Der Orientierungsrahmen könne nur aus vergangenen Jahren abgeleitet werden. Dieses Verfahren sei erfolgreich. Schließlich habe man in 2011 (nach Abschluss der örtlichen Erhebungen durch den Landesrechnungshof) eine Verkürzung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten erreichen können. Im Ergebnis wolle man mit den Zielvereinbarungen eine Angleichung der Ergebnisse der Finanzämter untereinander im Land erreichen. Den Verwaltungsaufwand schätzt die OFD Magdeburg als gering ein, da man auf Formalien weitgehend verzichte.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind die Zielvereinbarungen in der derzeitigen Form nicht geeignet, die Leistungsfähigkeit der Finanzämter zu verbessern. Die Zielvereinbarungen basierten bei den geprüften Finanzämtern stets auf in der Vergangenheit liegenden Leistungen. Diese Praxis hat sich nach der Prüfungserfahrung des Landesrechnungshofes als wirkungslos erwiesen, da die Finanzämter diese Ziele trotz der möglichen Abweichung von 15 v. H. nicht eingehalten haben. Im Übrigen weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass es weniger um eine Angleichung der Ergebnisse geht, sondern um die Verbesserung der eigenen Leistungen⁴⁷. Auch kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht nachvollzogen werden, ob die Verkürzung der Bearbeitungszeiten im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr tatsächlich allein auf die Zielvereinbarungspraxis zurückzuführen ist.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die künftige Arbeit mit den Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument für die Leitungstätigkeit qualifiziert und wirksamer gestaltet wird.

4 Fazit

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass mit dem Projekt „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ Verbesserungen gegenüber dem bisherigen Statistikwesen erreicht werden konnten. Durch das umfangreiche Berichtswesen werden einzelne Aspekte einer zunehmenden Qualitätsbewertung in der Steuerverwaltung wie beispielsweise Änderungsquote sichtbar und die Veranlagungstätigkeit nicht nur auf einen rein quantitativen Fortgang reduziert.

Es ist aber nach Ansicht des Landesrechnungshofes dringend geboten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit die Ziele des Leistungsvergleiches auch in absehbarer Zeit erreicht werden können.

So ist die umfängliche Anzahl der Daten des Berichtswesens in Form einer übersichtlichen Auswertung zeitnah und entsprechend aufbereitet den Finanzämtern zur Verfügung zu stellen. Zudem ist das Instrumentarium der „Selbststeuerung vor Fremdsteuerung“ zu überarbeiten. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die OFD Magdeburg die Finanzämter dabei entsprechend unterstützt und beglei-

⁴⁷ siehe unter www.Leistungsvergleich.de; Stichwort: „Philosophie“

tet. In diesem Zusammenhang ist der Prozess des Erfahrungsaustausches und der Übernahme der Erfahrungen der Besten weiter zu forcieren.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 27. September 2012 im Wesentlichen Folgendes angemerkt:

- *Im Bereich der Auftragserfüllung hätten sich die Laufzeiten auch in den anderen am Leistungsvergleich teilnehmenden Bundesländer verlängert.*
- *Die Finanzämter seien seit Einführung des Leistungsvergleichs vermehrt von den Erklärungen der Steuerpflichtigen abgewichen. Die Abweichungsquote sei von 18,2 v. H. (Stand 1. Januar 2007) auf 31 v. H. (Stand 2009) angestiegen und läge mit 26 v. H. im Jahr 2011 immer noch deutlich über dem Ausgangswert.*
- *Die OFD Magdeburg werte die Arbeitsergebnisse (z. B. Entwicklung der Laufzeiten) in den jährlichen Dienstbesprechungen aus.*
- *Bei der Kundenzufriedenheit habe es bisher nur eine Befragung gegeben, deren Ergebnis als überwiegend positiv gesehen werde. Erst nach einer zweiten Befragung könnten messbare Ergebnisse ermittelt werden.*
- *Bei der Mitarbeiterzufriedenheit habe es u. a. Verbesserungen bei den Fragen der Information, Arbeitsorganisation, Zusammenarbeit im Finanzamt und Gesamtzufriedenheit gegeben.*
- *Der Austausch der Finanzämter mit dem Ziel, beste Erfahrungen zu übernehmen, würde in den jährlichen Dienstbesprechungen und den regelmäßigen Erfahrungsaustauschen initiiert werden.*
- *Nicht alle verfügbaren Daten seien auch tatsächlich auszuwerten, in den Sachgebieten stehen zwischen 20 und 40 Kennzahlen zur Analyse zur Verfügung.*
- *Bei den Zielvereinbarungen berücksichtige man auch absehbare Änderungen personeller, organisatorischer und technischer Art bzw. Gesetzesänderungen.*

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stehen diese Ausführungen nicht im Widerspruch zu den Feststellungen. Auch vermögen sie seine Bewertung nicht zu relativieren.

Im Übrigen hat der Leistungsvergleich nach den Ausführungen des Ministeriums der Finanzen in Bezug auf die Laufzeiten auch in den anderen teilnehmenden Ländern keine Verbesserungen hervorgerufen. Ob die Steigerung der Abweichungsquote tatsächlich die Bearbeitungsqualität entsprechend erhöht hat, ist nicht Gegenstand der Prüfung gewesen. Die in der Stellungnahme angesprochene Auswertung der Arbeitsergebnisse bei den jährlichen Dienstberatungen beschränkt sich im Wesentlichen auf

die Bekanntgabe der Daten. Es fehlen konkrete Hinweise und Schlussfolgerungen, wie die betroffenen Sachgebiete ihre Arbeit verbessern können. Somit findet auch kein genereller Austausch der Finanzämter, mit dem Ziel beste Erfahrungen zu übernehmen, statt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 04 – Ministerium der Finanzen
Kapitel 0406 – Finanzämter
Haushaltsjahr 2009

7 Mangelhafte Steuerfestsetzung sowie ungenügende Kontrollmöglichkeiten bei Steuerfällen mit Bezug auf haushaltsnahe Dienst- und Handwerkerleistungen

Die geprüften Finanzämter gewähren in vielen Fällen zu Unrecht eine Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienst- sowie Handwerkerleistungen.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung bei mehr als einem Drittel der geprüften Fälle Bearbeitungsmängel festgestellt. In Fällen, die wegen ihrer hervorgehobenen steuerlichen Bedeutung mit besonderer Sorgfalt zu bearbeiten sind, lag die Beanstandungsquote bei einem Finanzamt sogar bei 62 v. H.

Der seit 2003 verfolgte Zweck des Gesetzgebers, die legale Beschäftigung zu fördern, wurde nicht erreicht⁴⁸.

Mit dem Ziel, Anreize für Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten zu schaffen und die Schwarzarbeit in diesem Bereich zu bekämpfen, hat der Gesetzgeber ab dem Veranlagungszeitraum 2003 Aufwendungen für haushaltsnahe Tätigkeiten in privaten Haushalten steuerlich begünstigt. Auf Antrag des Steuerpflichtigen mindern die Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, für haushaltsnahe Dienstleistungen und inzwischen auch für Handwerkerleistungen gemäß § 35a Einkommensteuergesetz (EStG) anteilig die tarifliche Einkommensteuer. Die Förderung beträgt 20 v. H. der begünstigten Aufwendungen.

Seit Einführung dieser Regelung hat der Gesetzgeber den Gegenstand der Förderung und die Höchstbeträge immer wieder geändert. Mussten ursprünglich zwingend die Rechnung und der Kontoauszug vorgelegt werden, sind diese Unterlagen nur noch auf Verlangen der Finanzämter in bestimmten Ausnahmefällen vorzulegen.

⁴⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG vom 1. Februar 2011

Die steuerliche Auswirkung der Förderung ist erheblich. Sie wird immer häufiger in Anspruch genommen. Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht des Jahres 2011 die steuerliche Auswirkung mit rund 4 Mrd. € bundesweit beziffert; drei Jahre zuvor hatte die Förderung „nur“ 1 Mrd. € betragen⁴⁹.

Diese Entwicklung hat der Landesrechnungshof zum Anlass genommen, im Jahr 2011 die Handhabung der Steuerermäßigung zu prüfen.

Er hat in drei Finanzämtern örtliche Erhebungen durchgeführt. Die Steuerpflichtigen dieser drei Finanzämter hatten für den Veranlagungszeitraum 2009 Ausgaben von rund 25 Mio. € für haushaltsnahe Dienstleistungen sowie Handwerkerleistungen erklärt (Antragsvolumen). Im Durchschnitt handelte es sich um Beträge von durchschnittlich 580 € in den jeweiligen Steuerklärungen. Dabei entfiel fast 90 v. H. des Antragsvolumens (rund 22 Mio. €) auf Handwerkerleistungen. Im Ergebnis wird der § 35a EStG bei den drei geprüften Finanzämtern zu Steuermindereinnahmen zwischen geschätzten 4 bis 5 Mio. € geführt haben.

1 Hohe Fehlerquote

In jeder dritten Einkommensteuererklärung werden entsprechende Aufwendungen geltend gemacht. Somit hat sich die Steuervergünstigung inzwischen als ein Massenverfahren etabliert. Wesentliche Ursache dafür ist neben der Ausweitung der Fördertatbestände⁵⁰, dass für die Gewährung der Steuervergünstigung bisher kein Schwellenwert anzuwenden ist. Der Gesetzgeber hat hier weder Pauschbeträge (wie z. B. bei den Werbungskosten) noch Betragsuntergrenzen (wie z. B. die zumutbare Belastung bei den außergewöhnlichen Belastungen) vorgesehen.

Die Beauftragten des Landesrechnungshofes haben insgesamt 600 Steuerklärungen in die Prüfung einbezogen, bei denen die Steuerpflichtigen die Steuervergünstigung beantragt hatten. Dabei haben sie rund zwei Drittel der Fälle mit einem Antragsvolumen von mehr als 250 € im Rahmen einer Stichprobe, unabhängig von eventuellen Risikohinweisen, ausgewählt. Bei dem letzten Drittel der ausgewählten Fälle hatte das Antragsvolumen mehr als 2.000 € betragen.

⁴⁹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG vom 1. Februar 2011

⁵⁰ durch Einführung der Begünstigung der Aufwendungen für Handwerkerleistungen ab 2006

Inhaltlich konnten demnach nur die Fälle geprüft werden, bei denen sich Belege in den Akten gefunden haben oder die Angaben der Steuerpflichtigen hinreichend konkret gewesen sind. Dies betraf rund 50 v. H. der eingesehenen Steuererklärungen. Die Finanzämter haben zum einen nur in Ausnahmefällen Belege anzufordern, zum anderen sind sie gehalten, diese nach erfolgter Bearbeitung der Steuererklärung wieder an den Steuerpflichtigen zurückzusenden.

Im Ergebnis sind bei zwei Finanzämtern mehr als ein Drittel der Fälle, bei dem dritten Finanzamt etwa ein Viertel dieser Fälle zu beanstanden gewesen.

Beispielsweise waren in folgenden Bereichen seitens des Landesrechnungshofes Beanstandungen zu verzeichnen:

Gefördert werden nur Leistungen, die im Haushalt des Steuerpflichtigen erbracht werden. In einigen Fällen hatten Steuerpflichtige Fenster, Treppen u. Ä. herstellen und anschließend montieren lassen. Die geprüften Finanzämter hatten teilweise den in der Rechnung bezifferten Arbeitslohn voll anerkannt, ohne zu prüfen, dass nur die Kosten der Montage berücksichtigt werden können und nicht etwa der in der Werkstatt des Handwerkers angefallene Lohn.

Die geförderte Höchstgrenze bei Handwerkerleistungen ist auf 1.200 € begrenzt. In einigen Fällen hatten Steuerpflichtige bei Ausschöpfung dieser Grenze weitere Handwerkerleistungen in die Rubrik „haushaltsnahe Dienstleistungen“ eingetragen, ohne dass die Finanzämter dies beanstandet hatten.

Teilweise haben die Steuerpflichtigen, insbesondere in Fällen einer elektronisch erstellten Steuererklärung, Daten aus dem Vorjahr übernommen, eine Prüfung bzw. Beanstandung seitens der Finanzämter erfolgte nicht.

Der Landesrechnungshof hält die in den geprüften Fällen insgesamt festgestellten Beanstandungsquoten zwischen einem Viertel bis einem Drittel der Fälle für zu hoch. Auch bei geringer steuerlicher Bedeutung im Einzelfall können Fehler bei der Bearbeitung aufgrund der Vielzahl der Fälle insgesamt eine erhebliche steuerliche Auswirkung haben.

Noch gravierender sieht es aber bei den Fällen im Arbeitnehmerbereich aus, die aufgrund eines ausdrücklichen maschinellen Risikohinweises besonders sorgfältig hätten

geprüft werden müssen. Es handelt sich dabei um Fälle (weniger als 15 v. H. von der Gesamtfallzahl) mit erheblicher steuerlicher Auswirkung. Bei zwei der drei geprüften Finanzämter sind 62 v. H. bzw. 40 v. H. der geprüften Fälle zu beanstanden gewesen, während im dritten Finanzamt die Fehlerquote bei 20 v. H. gelegen hat.

Das Ministerium der Finanzen vertritt in seiner Stellungnahme vom 2. Oktober 2012 die Ansicht, dass die hohe Beanstandungsquote nicht zwangsläufig zu hohen Steuerausfällen führe. Auch habe der Landesrechnungshof nicht ausreichend Fälle geprüft, um dies beurteilen zu können. Bei rund 41.000 Fällen hätten die Steuerpflichtigen entsprechende Eintragungen vorgenommen. Davon habe der Landesrechnungshof nur 600 Fälle eingesehen. In der Beanstandungsquote habe der Landesrechnungshof auch Fälle mit unzureichender Dokumentation oder ohne notwendige weitere Ermittlungen beanstandet. Die steuerliche Auswirkung derartiger Fälle könne nicht ermittelt und daher nicht beurteilt werden.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung gezielt Fälle ab einer bestimmten Größenordnung untersucht, da hier eine besondere Sorgfalt bei der Bearbeitung erwartet werden muss. Es ist aber nur einem der geprüften Finanzämter gelungen, eine niedrige Fehlerquote zu erreichen. Im Übrigen handelt es sich bei den meisten der rund 41.000 vom Ministerium der Finanzen genannten Fälle um Kleinbeträge, bei denen keine Belege einzureichen sind; sie konnten damit nicht vom Landesrechnungshof während der Prüfung eingesehen werden.

Weiterhin stellt das Ministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme dar, dass Handwerker nicht förderfähige Stücklohnkosten generell bei den Herstellungskosten berücksichtigen und nicht als förderungsfähigen Arbeitslohn gesondert ausweisen würden.

Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof nur die Fälle beanstandet, bei denen begründete Zweifel an dieser Praxis bestanden. Dabei hat es sich nur um die Fälle gehandelt, bei denen die Gegenstände in der Regel in der Werkstatt des Handwerkers gefertigt werden (z. B. Holztreppen), um dann anschließend mit relativ niedrigem Aufwand im Haus des Steuerpflichtigen montiert zu werden. Nur ein Finanzamt hatte in derartigen Fällen mit hoher steuerlicher Auswirkung die Sachverhalte ausreichend ermittelt, während die übrigen geprüften Finanzämter die Angaben der Steuerpflichtigen grundsätzlich ohne Änderungen übernommen hatten.

Fälle mit einem maschinellen Risikohinweis sind wegen ihrer hervorgehobenen steuerlichen Bedeutung mit besonderer Sorgfalt zu bearbeiten. Es kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht hingenommen werden, dass es dennoch bei zwei Finanzämtern zu einer derartig hohen Beanstandungsquote kommen konnte; insbesondere die Beanstandungsquote von 62 v. H. in einem Finanzamt ist deutlich zu hoch. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte diesem Bereich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, z. B. durch wiederholte Schulungsmaßnahmen und den Einsatz der dezentralen Ressourcenverantwortung als Instrument der Qualitätssicherung.

2 Ungenügende Kontrollmöglichkeiten der Finanzämter

Die Steuerpflichtigen haben bei rund 70 v. H. der Steuererklärungen lediglich Beträge bis 250 € angegeben. Diese setzen sich in der Regel aus mehreren Einzelbeträgen mit entsprechend kleineren Summen zusammen. Meistens werden Leistungen für Schornsteinfeger, Tätigkeiten der Hausverwaltung, Heizungswartung sowie kleinere Wartungs- und Reparaturarbeiten⁵¹ geltend gemacht. Diese Fälle werden grundsätzlich nicht oder nur oberflächlich von den Finanzämtern geprüft. Dies geschieht aus verwaltungsökonomischen Gründen, da in einem Massenverfahren der Zeitaufwand für die Anforderung und Auswertung der Belege in keinem Verhältnis zu der gewährten Steuerermäßigung steht.

Hinzu kommt, dass es sich bei den „kleinen Fällen“ in der Regel um Leistungen handelt, die auch vor der Einführung der Steuerermäßigung des § 35a EStG im Rahmen einer legalen Beschäftigung erbracht wurden. Die vom Gesetzgeber intendierte Anreizfunktion, Beschäftigungsverhältnisse im privaten Haushalt zu fördern bzw. die Schwarzarbeit in diesem Bereich zu bekämpfen, entfällt damit fast vollständig. Anders sieht es bei deutlich höheren Summen aus. Umfangreiche Schönheitsreparaturen, z. B. Malerarbeiten, die Pflege des Gartens sowie andere Dienstleistungen, wie z. B. für Umzüge, werden häufig in sog. Nachbarschaftshilfe erledigt oder nach „Feierabend“ in bar von Angehörigen der entsprechenden Berufe abgewickelt. Der Gesetzgeber hatte darauf reagiert, indem er einige Jahre nach Einführung der Regelung auch die Handwerkerleistungen mit in die steuerliche Begünstigung einbezogen und darüber hinaus die Höchstgrenze des geförderten Antragsvolumens von 3.000 € auf 6.000 € verdoppelt hat.

⁵¹ siehe Seite 10 ff. des Berichts des Bundesrechnungshofes vom 1. Februar 2011 a. a. O

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 2. Oktober 2012 darauf hingewiesen, dass die Verdoppelung des Fördervolumens bei Handwerkerleistungen zwangsläufig zu einer Steigerung der steuerlichen Auswirkung geführt habe. Daraus könne nicht geschlossen werden, dass vermehrt Vergünstigungen beantragt werden, die bei korrekter Bearbeitung nicht hätten gewährt werden dürfen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre es notwendig, kleinere Beträge von der Förderung auszuschließen und im Gegenzug zu überlegen, inwieweit die Förderhöchstbeträge nach oben angepasst werden könnten. Die meisten Mitnahmeeffekte könnten damit ausgeschlossen werden, ohne dass die politisch gewollte Förderung des Handwerks bzw. anderer haushaltsnaher Dienstleister eingeschränkt wäre. Hinzu kommt, dass nur auf diese Weise dem Vollzugsdefizit bei den Kleinbeträgen wirksam begegnet werden kann.

Denkbar wäre eine Regelung wie auch bereits in anderen Bereichen existierend. Danach würden Beträge bei Einzelrechnungen erst ab einer bestimmten Größenordnung steuerlich begünstigt und dies würde mit einer generellen Freigrenze kombiniert.

Die Finanzminister der Länder diskutieren derzeit im Rahmen eines sog. Elf-Punkte-Planes bereits eine Reform des § 35a EStG⁵². Danach sollen Handwerkerrechnungen unter 300 € von der Begünstigung ausgenommen werden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wird es auch in Zukunft nicht möglich sein, die Vielzahl der Kleinbeträge angemessen zu prüfen, zumal die Steuerpflichtigen nicht gehalten sind, Belege einzureichen. Hinzu kommt, dass der Zweck des Gesetzes, die legale Beschäftigung zu fördern, nicht erreicht wird. Insoweit decken sich die Erkenntnisse des Landesrechnungshofes mit denen des Bundesrechnungshofes⁵³. Daher besteht grundsätzlich die Frage, ob entsprechende Freigrenzen in das Gesetz aufgenommen werden sollten. Das Ministerium der Finanzen sollte eine Reform des § 35a EStG auf Bundesebene unterstützen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

⁵² siehe u. a. Presse vom 26. April 2012 (Mitteldeutsche Zeitung)

⁵³ siehe Bericht des Bundesrechnungshofes a. a. O.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit und Soziales
Kapitel	0517	–	Kinder, Jugend und Familie
Titel	684 03	–	institutionelle Förderung
Haushaltsvolumen (Ist) 2007 - 2010		–	jährlich 315.000 €
	684 68	–	weitere Mittel für Projektförderungen

8 Erhebliche Mängel bei der Förderung der Familienverbände

Das Land fördert überregional tätige Familienverbände, die im Land auf dem Gebiet der Familienbildung tätig sind und eine Geschäftsstelle in Sachsen-Anhalt unterhalten. Bei der Förderung sind einschlägige haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorschriften nicht beachtet worden. Dies betrifft beispielsweise die Einhaltung des Besserstellungsverbot, die Vollständigkeit der Haushalts- und Wirtschaftspläne, Mindestanforderungen an die Verwendungsnachweise sowie die Erfolgskontrolle des gewählten Förderverfahrens und die angemessene Abgrenzung zu anderen Förderungen mit ähnlichen Zielen.

In einem Fall bestanden beim Zuwendungsempfänger so erhebliche Mängel bei der Verwaltung der Mitgliedsbeiträge und der Verwendung der Fördermittel, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Zuwendungsempfängers als nicht mehr gesichert angesehen und auch aus diesem Grund die Förderung eingestellt hat.

Das Land beteiligt sich auf der Grundlage der §§ 11 bis 15 FamFöG LSA⁵⁴ mit Zuwendungen aus Kapitel 0517 an Maßnahmen zur Unterstützung und Stärkung der Erziehungskompetenz im Sinne von § 16 SGB VIII⁵⁵ u. a. im Rahmen

- der institutionellen Förderung von Familienverbänden (Titel 684 03) sowie
- der Förderung einzelner familienbezogener Projekte (Titel 684 68).

⁵⁴ Gesetz zur Familienförderung des Landes Sachsen-Anhalt vom 19. Dezember 2005 (GVBl. LSA S. 740), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 17. Februar 2012 (GVBl. LSA S. 52)

⁵⁵ Aechtes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung der Bek. vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3134), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2975)

Institutionell hat das Land zum Zeitpunkt der Prüfung die folgenden landesweit tätigen Familienverbände mit einer Pauschale in Höhe von 45.000 € pro Verband und Jahr gefördert, die eine Geschäftsstelle in Sachsen-Anhalt unterhalten:

- Christlicher Verein Junger Menschen Landesverband Sachsen-Anhalt e. V. (CVJM),
- Verband alleinerziehender Mütter und Väter Landesverband Sachsen-Anhalt e. V. (VAMV),
- Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen Sachsen-Anhalt e. V. (eaf),
- Deutscher Familienverband Sachsen-Anhalt e. V. (DFV),
- Deutscher Kinderschutzbund Sachsen-Anhalt e. V. (DKSB),
- Familienbund im Bistum Magdeburg und im Land Sachsen-Anhalt e. V. (Familienbund).

Darüber hinaus wird der pro familia Landesverband gefördert.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2010 bei seiner Prüfung der Zuwendungen für vier Verbände, die auch zusätzlich geförderte familienbezogene Projekte der Verbände umfasste, im Wesentlichen folgende Sachverhalte festgestellt:

1 Institutionelle Förderung der Familienverbände

Nach § 16 SGB VIII sollen Leistungen der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie angeboten werden.

Werden von den Familienverbänden Angebote gemacht, auf die kein Rechtsanspruch der Leistungsberechtigten besteht, kommt für die Finanzierung solcher Leistungen

- a) eine Förderung der Verbände nach § 74 SGB VIII in Verbindung mit §§ 23 und 44 LHO oder
 - b) der Abschluss von Kostenvereinbarungen mit den Verbänden (auch als „Leistungsverträge“ oder „Entgeltverträge“ bezeichnet) nach § 77 SGB VIII
- in Betracht.

Der grundsätzliche Unterschied zu Zuwendungen nach § 74 SGB VIII in Verbindung mit §§ 23 und 44 LHO besteht bei Kostenvereinbarungen nach § 77 SGB VIII darin, dass es hierbei um den Austausch von Leistungen geht. Die berechneten Kosten (Entgelte) sind Gegenleistung für die vom freien Träger erbrachten Leistungen.

Nach den Regelungen des SGB VIII ist es bei freiwilligen Leistungen grundsätzlich den Vertragsparteien überlassen, welche Form der Finanzierung sie wählen. Das Land hat in § 13 FamFöG jedoch ausdrücklich die Förderung von Familienverbänden geregelt. Entsprechend den Erläuterungen in den Haushaltsplänen 2003 bis 2011 soll es sich bei der Förderung der Familienverbände um eine institutionelle Förderung handeln. Der Abschluss von Kostenvereinbarungen (Leistungs- bzw. Entgeltverträgen) nach § 77 SGB VIII kommt somit nicht in Betracht.

Bei einer institutionellen Förderung handelt es sich nach VV⁵⁶ Nr. 2.2 zu § 23 LHO um Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers. Gefördert wird also grundsätzlich die Gesamtbetätigung einer Einrichtung entsprechend ihrer Satzung unabhängig von ihren abgrenzbaren Einzelvorhaben, auch wenn Maßnahmen oder Leistungen, die der Erfüllung des Zuwendungszwecks dienen sollen, als spezielle Nebenbestimmungen bzw. Vereinbarungen in den Zuwendungsbescheid oder -vertrag insbesondere im Hinblick auf eine entsprechende Erfolgskontrolle aufgenommen werden können.

Die Förderung kann nach VV Nr. 4.3 zu § 44 LHO in geeigneten Fällen auch mittels eines Zuwendungsvertrages erfolgen. Hierbei gelten die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sinngemäß. So ist z. B. für die Bewilligung von Zuwendungen neben dem erheblichen Landesinteresse weitere Voraussetzung, dass dieses Interesse ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Subsidiaritätsprinzip). Daraus folgt, dass die Zuwendungen nachrangig zu den eigenen Mitteln des Zuwendungsempfängers oder Mitteln Dritter gewährt werden.

Mit den Familienverbänden sind für die Jahre 2003 bis 2009 Verträge abgeschlossen worden. Hierzu hat der Landesrechnungshof Folgendes festgestellt:

- a) Die Verbände haben jeweils Maßnahmen im Umfang von 1.240 Stunden pro Jahr zu erbringen, die mit einem vertraglich vereinbarten Leistungsangebot gemäß § 2 und einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung gemäß § 3 Abs. 1 des Vertrages unter setzt sind. Die Leistungen sind nach Art, Inhalt, Umfang und Qualität genau beschrieben. Die Kalkulation des vertraglich vereinbarten Zuschusses⁵⁷ erfolgte (für alle Verbände einheitlich) konkret für den zu leistenden Stundenumfang, ausgehend

⁵⁶ Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO), Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 1. Februar 2001 (MBI. LSA S. 241), zuletzt geändert durch Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 29. September 2009 (MBI. LSA S. 743)

⁵⁷ Die Berechnung des Zuschusses für das Jahr 2003 in Höhe von 40.000 € erfolgte für Maßnahmen mit einem Umfang von 1.100 Stunden. In den Jahren 2004 bis 2009 sind 45.000 € für Maßnahmen im Umfang von 1.240 Stunden vereinbart worden, im Jahr 2005 einmalig weitere 5.000 € für zusätzliche 140 Stunden.

von den Sachausgaben des Jahres 2002 und den anteiligen Personalausgaben für eine Angestelltenstelle mit der damaligen Vergütungsgruppe IV b BAT-O. Mögliche Einnahmen (z. B. Teilnehmerbeiträge und Einnahmen aus der Mitfinanzierung von Aufgaben durch Dritte) sind bei der Kalkulation nicht berücksichtigt worden. Zudem sind vereinfachte Nachweispflichten geregelt worden, die insbesondere auf den Nachweis der Erfüllung der festgelegten Leistungen abzielen. Soweit das Personal vorgehalten und die vereinbarte Leistung erbracht wird, wird die Pauschale gewährt.

Diese Verfahrensweise spricht nicht für die Gewährung von Zuwendungen nach § 74 SGB VIII in Verbindung mit §§ 23 und 44 LHO, sondern für Kostenerstattungen (Leistungs- bzw. Entgeltverträge) im Sinne von § 77 SGB VIII. Selbst wenn es sich entsprechend den weiteren Formulierungen im jeweiligen Vertrag um Zuwendungen handeln soll, widerspricht die dargestellte Verfahrensweise dem eingangs genannten Subsidiaritätsgrundsatz, da die eigenen Mittel des Zuwendungsempfängers und die Mittel Dritter bei der Kalkulation der Landeszuweisung nicht berücksichtigt worden sind.

- b) Nach VV Nr. 3.4 zu § 23 LHO muss der Zuwendungsempfänger einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorlegen, der alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben enthält. Nur bei Kenntnis aller Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers besteht eine hinreichende Grundlage dafür, den zur Förderung notwendigen Betrag unter Berücksichtigung des zu beachtenden Subsidiaritätsprinzips sachgerecht festzulegen.

Die von den Verbänden vorgelegten Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne geben regelmäßig keinen Überblick über die Strukturen sowie Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben der Verbände. Damit ist eine konkrete Festlegung bzw. Überprüfung der tatsächlich benötigten Zuwendungshöhe nicht möglich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss für die Überprüfung der erforderlichen Zuwendungshöhe der Gesamthaushalt der Verbände inklusive etwaiger Rückstellungen, Rücklagen, Kassen- und Bankbestände sowie der sonstigen für die Förderung relevanten Vermögenslage geprüft werden. Von der Förderung der Geschäftsstellen der Verbände müssen andere Aufgaben und andere vergleichbare Förderungen im Haushalts- und Wirtschaftsplan, im Verwendungsnachweis und der Buchführung sachgerecht abgegrenzt werden.

- c) Nach Nr. 7.3 ANBest-I⁵⁸ gemäß Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO besteht der zahlenmäßige Nachweis bei kaufmännischer Buchführung aus dem Jahresabschluss sowie auf Verlangen der Bewilligungsbehörde aus einer Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben. Abweichend hiervon genügt nach VV Nr. 10.2 zu § 44 LHO in der Fassung vom 29. September 2009⁵⁹ bei Zuwendungen bis 50.000 € seit dem 17. November 2009 in der Regel ein einfacher Verwendungsnachweis. Ausnahmen bzw. Erleichterungen bezüglich der Anforderungen an den Verwendungsnachweis waren auch schon zuvor in den Grenzen der VV Nr. 13 zu § 44 LHO möglich.

In den Zuwendungsverträgen bis zu den Haushaltsjahren 2008/2009 sind von der Verwaltung Verwendungsnachweise zugelassen worden, die das Jahresergebnis gegliedert nach Einnahmen und Ausgaben und getrennt nach Personal- und Sachausgaben ausweisen sollen. Der jeweilige Jahresabschluss war nicht Bestandteil des Verwendungsnachweises.

Die Anforderungen an diese Verwendungsnachweise bleiben hinter den Anforderungen an einen einfachen Verwendungsnachweis zurück, da z. B. die Sachausgaben im Verwendungsnachweis nur in einer Summe ausgewiesen werden. Sie ermöglichen damit keine Prüfung der Zuwendungsfähigkeit der einzelnen Positionen entsprechend dem Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan. Rückschlüsse auf die tatsächlich benötigte Zuwendungshöhe sind somit nicht möglich.

- d) Nach Nr. 1.3 ANBest-I gemäß Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete. Vorbehaltlich einer abweichenden tarifvertraglichen Regelung dürfen deshalb keine günstigeren Arbeitsbedingungen vereinbart werden, als sie für vergleichbare Arbeitnehmer des Landes jeweils vorgesehen sind. Wendet der Zuwendungsempfänger Regelungen an, die zu einer Besserstellung seiner Beschäftigten führen, kann das Ministerium der Finanzen bei Vorliegen zwingender Gründe eine Ausnahme von der ansonsten unzulässigen Förderung des Zuwendungsempfängers zulassen (vgl. § 2 Abs. 2 des jeweiligen Haushaltsgesetzes⁶⁰).

⁵⁸ Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung

⁵⁹ vgl. Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 29. September 2009 (MBI. LSA S. 743)

⁶⁰ z. B. Haushaltsgesetz 2008/2009 vom 17. Januar 2008 (GVBl. LSA S. 3), geändert durch Gesetz vom 22. April 2009 (GVBl. LSA S. 219)

Das Ministerium für Arbeit und Soziales und das Landesverwaltungsamt haben nicht geprüft, ob die erfolgte Zahlung z. B. höherer Tabellenentgelte als nach TV-L zu einer unzulässigen Besserstellung der Beschäftigten der Familienverbände führt.

Nach Ansicht des Ministeriums für Arbeit und Soziales sei durch die Zugrundelegung der Vergütungsregelungen für Landesbeschäftigte bei der Berechnung der Zuwendung für die institutionelle Förderung dem Besserstellungsverbot Genüge getan. Die Beträge, die über den für das Land geltenden Vergütungsregelungen liegen, leisten die Verbände gegebenenfalls aus anderen Mitteln außerhalb der institutionellen Förderung des Landes.

Die Bewilligung einer Zuwendung unter Zugrundelegung der für Tarifbeschäftigte geltenden Vergütungsregelungen kommt in diesen Fällen aber einer Ausnahmeentscheidung über die Förderfähigkeit des Zuwendungsempfängers gleich. Eine solche Ausnahmeentscheidung, die nicht vorlag, obliegt allein dem Ministerium der Finanzen. Sie ist gemäß § 2 Abs. 2 des jeweiligen Haushaltsgesetzes auch dann erforderlich, wenn die Verbände die Differenzen zu den höheren Entgelten selbst tragen.

- e) Gemäß VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO und VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO hat die Verwaltung im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß mit der Maßnahme die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob sie ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war.

Die Zuwendungsverträge sind im Rahmen des Projektes „Wissenschaftliche Begleitung der Entwicklung von Zuwendungsverträgen in der öffentlich geförderten Familienbildung“ entwickelt worden und kamen im Jahr 2003 erstmals zur Anwendung.

Eine umfassende Erfolgskontrolle hat seither nicht stattgefunden. Im Ergebnis war dem Ministerium für Arbeit und Soziales bzw. dem Landesverwaltungsamt keine sachgerechte Entscheidung möglich, ob die Erleichterungen bei den zu erbringenden Verwendungsnachweisen angemessen sind.

- f) Förderrichtlinien gelten nach innen als Verwaltungsvorschriften und dienen nach außen der Information der Zuwendungsempfänger über die Fördervoraussetzungen.

Mit Förderrichtlinien werden die Kriterien für eine Förderentscheidung nachvollziehbar dargestellt.⁶¹

Für die Förderung der Familienverbände gibt es keine Förderrichtlinie, in der z. B. die Anforderungen an die durchzuführenden Familienbildungsmaßnahmen geregelt sind.

Das beschriebene Förderverfahren führte insbesondere dazu, dass die Bewilligungsbehörde keinen Überblick über die Strukturen und über alle Einnahmen und Ausgaben der Zuwendungsempfänger hatte und den tatsächlichen Förderbedarf nicht prüfte. Bedingt durch dieses Verfahren lagen für drei der vier geprüften Verbände der Bewilligungsbehörde keine vollständigen Haushalts- und Wirtschaftspläne und Verwendungsnachweise vor.

Die Auswirkungen der einzelnen Mängel auf die Förderung sind an nachfolgenden Beispielen zusammenfassend dargestellt:

- Ein Verband unterteilte beispielsweise die Abrechnung in einen zuwendungsfähigen und einen nicht zuwendungsfähigen Teil. Das führte u. a. dazu, dass Personalausgaben für den Geschäftsführer in beiden Bereichen veranschlagt waren, ohne dass erkennbar wurde, in welcher Höhe für ihn Ausgaben insgesamt entstehen. Eine Prüfung des Besserstellungsverbot es war folglich nicht möglich. Zudem wies der Verband in seinen Jahresabschlüssen der Jahre 2007 bis 2009 allein für die geförderte Geschäftsstelle Rücklagen in Höhe von rund 63.700 € bis 56.100 € aus, die anhand der Unterlagen, die von der Bewilligungsbehörde gefordert und vom Verband vorgelegt wurden, nicht erkennbar waren.
- Ein anderer Verband wies nur eine von drei Kostenstellen seiner Geschäftsstelle im Rahmen der institutionellen Förderung nach. Die Einnahmesituation des Verbandes insgesamt wurde so für das Land nicht deutlich, da nur die Einnahmen und Ausgaben der angegebenen Kostenstelle im Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan und auch im Verwendungsnachweis aufgeführt wurden. So betragen z. B. die Einnahmen dieses Verbandes im Jahr 2008 insgesamt rund 227.000 €⁶², von denen gegenüber dem Land nur rund 57.000 € (einschließlich der institutionellen Förderung) angegeben worden sind. Der Jahresüberschuss für den Verband betrug in diesem Jahr lt. vor-

⁶¹ vgl. Dittrich, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung (BHO), Erl. 6 zu § 44

⁶² ohne Fördermittel und eingesetzte Eigenmittel für Bereiche, die nicht von der institutionellen Förderung umfasst sind sowie ohne die abgeführte Umsatzsteuer lt. Jahresabschlussbericht

liegendem Jahresabschlussbericht rund 116.400 €. Zudem entsprach die dem Land angezeigte wöchentliche Arbeitszeit für die Geschäftsführerin und die Verwaltungskraft nicht dem tatsächlichen arbeitsvertraglichen Stundenumfang, da der Verband die Arbeitszeit auf die drei Kostenstellen aufteilte. Der Verband wies in den Jahresabschlüssen 2007 bis 2009 Kassen- und Bankbestände in Höhe von rund 200.100 € bis 311.000 € aus, die für die Bewilligungsbehörde anhand der geforderten und vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar waren.

- In einem weiteren Verband bildete der Haushalts- und Wirtschaftsplan sowie der Verwendungsnachweis für die geförderte Geschäftsstelle in keiner Weise die im Leistungsvertrag beschriebenen und auch abgerechneten Leistungen ab, da hinsichtlich Aufgaben, anderer vergleichbarer Förderungen, des Haushalts- bzw. Wirtschaftsplanes und Verwendungsnachweises sowie der Buchführung keine Abgrenzung zu anderen Geschäftsbereichen des Verbandes erfolgte. Auch dieser Verband wies für die Jahre 2007 bis 2009 Kassen- und Bankbestände in Höhe von rund 88.000 € bis 111.000 € aus, die für die Bewilligungsbehörde anhand der geforderten und vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar waren.
- Zudem können Doppelförderungen und die Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Leistungen nicht ausgeschlossen werden, die wegen der vereinfachten Nachweisleitung für die Bewilligungsbehörde in der Regel auch nicht erkennbar waren. So enthielt der Nachweis eines Verbandes über durchgeführte Familienbildungsmaßnahmen des Jahres 2009 mindestens 390 Stunden für Leistungen, die bereits von anderen Stellen bezahlt bzw. gefördert worden sind, bei denen es sich nicht um Familienbildungsmaßnahmen oder es sich nicht um Leistungen für Teilnehmer aus Sachsen-Anhalt handelte.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Bewilligung von Zuwendungen zur institutionellen Förderung mit festgelegten Zielen und Aufgaben des Zuwendungsempfängers im Hinblick auf die Wahrnehmung des Landesinteresses und eine mögliche Erfolgskontrolle verbunden wird. Der Landesrechnungshof unterstützt ausdrücklich diesen ergebnisorientierten Ansatz. Darüber hinaus müssen aber auch alle weiteren in den §§ 23 und 44 LHO, den entsprechenden VV sowie den ANBest-I enthaltenen zuwendungsrechtlichen Regelungen beachtet werden. Dies betrifft im Besonderen die Regelungen zur Vollständigkeit der Haushalts- oder Wirtschaftspläne, zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei der Bemessung der Zuwendung (hier sind auch die erforderlichen

Regelungen zur Handhabung von Rücklagen, Kassen- und Bankbeständen und gegebenenfalls der sonstigen Vermögenslage zu treffen), zu den Anforderungen an die Verwendungsnachweise und deren Prüfung sowie zur Einhaltung des Besserstellungsverbot, soweit im Einzelnen insbesondere zur Verwaltungsvereinfachung keine Ausnahmen zulässig und auch sachgerecht sind.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales teilte dem Landesrechnungshof im Abschlussgespräch zur Prüfung mit, dass es sich bei den mit den Familienverbänden abgeschlossenen Verträgen nicht um Leistungs-, sondern um Zuwendungsverträge handeln soll. Der diesen Verträgen zugrunde liegende innovative Ansatz hat in der Umsetzung zu erheblichen Problemen geführt. Es sei vorgesehen, im Rahmen der Neuordnung der Beratungslandschaft unter Berücksichtigung des Landesinteresses an der Förderung der einzelnen Verbände einen Vorschlag zur inhaltlichen Ausgestaltung und Verfahrensweise ab dem Jahr 2014 zu erarbeiten. Die Erstellung einer Förderrichtlinie sei angedacht. Darüber hinaus führte das Ministerium aus, dass mit der Umstellung von Zuwendungsverträgen auf Zuwendungsbescheide im Jahr 2010 bereits die Anforderungen an die vorzulegenden Verwendungsnachweise verändert worden seien. Auch werden nach der Stellungnahme des Ministeriums vom 31. August 2012 zur Prüfungsmittelteilung nunmehr vollständige Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne abgefordert, intensiv verhandelt und geprüft, die einen Überblick über die Strukturen und die finanzielle Gesamtsituation der Familienverbände geben.

2 Zusätzliche Förderung familienbezogener Projekte

Die Familienverbände erhalten neben den Zuwendungen zur institutionellen Förderung auch Zuwendungen für einzelne Projekte. Beispielsweise werden Familienbildungsangebote mit Schwerpunkten wie Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Stärkung der Erziehungskompetenz von Eltern und Vorbereitung oder Verbesserung der Vater-Kind-Beziehung, des Rollenverhaltens in der Partnerschaft und Konfliktbewältigung gefördert. Grundlage der Förderung durch das Land Sachsen-Anhalt waren bis zum Jahr 2009 Fördergrundsätze für die Gewährung von Zuwendungen für familienbezogene Projekte in Verbindung mit einem Erlass des Ministeriums. Seit dem Jahr 2010 erfolgt die Förderung auf der Grundlage der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen für Familien.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung u. a. Folgendes fest:

- a) Nach VV Nr. 3.2 zu § 44 LHO müssen die Zuwendungsanträge die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Insbesondere sind nach VV Nr. 3.3.1 zu § 44 LHO bei einer Projektförderung alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben und Einnahmen im Finanzierungsplan anzugeben. Gleiches gilt nach Nr. 6.4 und 6.6 ANBest-P für den Verwendungsnachweis.

Die Zuwendungsanträge und Verwendungsnachweise von zwei der geprüften Verbände enthalten regelmäßig nicht die gesamten Übernachtungs- und Verpflegungsausgaben, Teilnehmergebühren und zweckgebundene Einnahmen von Dritten, die im Zusammenhang mit Familienbildungs- und -freizeitmaßnahmen anfallen.

Diese Verfahrensweise führt zu nicht erforderlichen Zuwendungen. Auch wenn nach den Fördergrundsätzen bzw. der Förderrichtlinie beispielsweise Übernachtungs- und Verpflegungsausgaben für Teilnehmer der Maßnahmen nicht zuwendungsfähig sind, ist es für die Beurteilung der Gesamtfinanzierung der Maßnahme erforderlich, die gesamten Ausgaben und Einnahmen im Finanzierungsplan anzugeben.

In einem Beispielfall wäre die Zuwendung (in diesem Fall in Höhe von 435 €) gänzlich unnötig gewesen, wenn alle Einnahmen und Ausgaben des Projekts berücksichtigt worden wären. Zudem war aus den Verwendungsnachweisen einzelner Projekte beispielsweise nicht ersichtlich, dass u. a. für geförderte Mietausgaben in Höhe von insgesamt 8.400 € zweckgebundene Spenden sowie weitere für dieses Projekt zweckgebundene Einnahmen von dritter Seite in Höhe von 3.000 € vorlagen.

- b) Bei der Bewilligung von Zuwendungen ist weiterhin zu beachten, dass nach VV Nr. 1.1 zu § 44 LHO Zuwendungen nur gewährt werden sollen, wenn sie im Einzelfall mehr als 500 € betragen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Förderung von einzelnen Projekten (siehe o. g. Beispiel) unterhalb dieser Bagatellgrenze liegt. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung solcher Kleinstförderungen nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den ausgereichten Fördermitteln steht. Sofern auf solche Kleinstförderungen nicht verzichtet werden kann, muss die Verwaltung prüfen, ob der Verwal-

tungsaufwand beispielsweise durch Zusammenfassung geeigneter Förderbereiche auf ein notwendiges Mindestmaß reduziert werden kann.

- c) Gemäß des vorgenannten Erlasses des Ministeriums bzw. der Förderrichtlinie sind Honorare und projektbezogene Ausgaben für Dozententätigkeiten von festangestelltem Personal des Projektträgers nicht zuwendungsfähig.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass solche Ausgaben abgerechnet worden sind, ohne dass dies für die Verwaltung in jedem Fall erkennbar war.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind beispielsweise die bei zwei geprüften Projekten für ein Jahr abgerechneten Honorare und projektbezogenen Ausgaben für festangestelltes Personal in Höhe von rund 2.800 € nicht zuwendungsfähig.

Der Landesrechnungshof hat in den oben dargestellten Fällen das Ministerium aufgefordert, die Förderung der einzelnen Projekte zu prüfen.

Gleichzeitig empfiehlt er unter Verweis auf Nr. 3 des Beitrages, die Finanzierungsform bei der Förderung der Familienverbände generell zu überprüfen. Bei der Bemessung der Zuwendung ist zu beachten, dass für einzelne Projekte gegebenenfalls keine Förderung erforderlich ist. Die Verbände verfügen teilweise über Einnahmen, die bisher nicht angegeben worden sind, bzw. Ausgaben sind in bestimmten Fällen nicht zuwendungsfähig.

Aufgrund der Vielzahl von Feststellungen zur Förderung familienbezogener Projekte bei den vier geprüften Verbänden hat der Landesrechnungshof dem Ministerium empfohlen, eine stichprobenhafte Prüfung auch bei den verbleibenden drei Verbänden durchzuführen.

3 Zusammenführung der institutionellen Förderung und der Projektförderungen

Nach § 17 Abs. 4 LHO sollen für denselben Zweck weder Ausgaben noch Verpflichtungsermächtigungen bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden.

Die Förderung einzelner Projekte erfolgt sowohl im Rahmen der institutionellen Förderung (Kapitel 0517, Titel 684 03) als auch im Rahmen von zusätzlichen Projektförderungen (Kapitel 0517, Titel 684 68). Dabei werden z. B. Vor- und Nachbereitungszeiten

über die institutionelle Förderung gefördert, die eigentliche Projektdurchführung über eine zusätzliche Projektförderung.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes können mit der Zusammenführung der institutionellen Förderung und der Projektförderungen folgende Synergieeffekte erreicht werden:

- a) Der Verwaltungsaufwand kann durch eine geringere Anzahl von zu bearbeitenden Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen gesenkt werden. Die zur Verfügung stehende Zeit kann verstärkt für begleitende bzw. abschließende Erfolgskontrollen genutzt werden.
- b) Die Projekte können bei Vorgabe von Zielen und eines entsprechenden Berichtswesens zusammenhängend betrachtet werden. So entstanden z. B. für ein Projekt anteilige Personalausgaben für die Vor- und Nachbereitung der Maßnahme durch den Geschäftsführer in Höhe von rund 1.420 €, die im Rahmen der institutionellen Förderung abgerechnet wurden. Die davon unabhängig im Rahmen eines familienbezogenen Projektes zu berücksichtigenden Projektausgaben selbst (einschließlich der nicht zuwendungsfähigen Übernachtungs- und Verpflegungskosten der Teilnehmer) beliefen sich annähernd auch auf diesen Betrag. Die Unverhältnismäßigkeit zwischen den Aufwendungen für die Vor- und Nachbereitung und das eigentliche Projekt wird bei der derzeitigen Gestaltung des Förderverfahrens nicht deutlich.
- c) Die Festlegung und Überprüfung der erforderlichen Zuwendungshöhe kann einheitlich anhand der vorzulegenden Haushalts- oder Wirtschaftspläne und Verwendungsnachweise erfolgen. Damit können überhöhte Zuwendungen vermieden und eine höhere Transparenz erreicht werden.

Die zusätzliche Förderung von familienbezogenen Projekten neben der institutionellen Förderung sollte nach Ansicht des Landesrechnungshofes nur noch in begründeten Ausnahmefällen erfolgen, sofern die Maßnahmen nach Art, Inhalt oder Methode aus dem üblichen Angebot des Trägers herausragen. Alle anderen Projekte sollten in die institutionelle Förderung integriert werden.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales teilte dem Landesrechnungshof im Abschlussgespräch mit, dass die Familienverbände künftig nicht mehr nebeneinander eine institutionelle Förderung sowie Projektförderungen erhalten sollen. Im Hinblick auf die er-

forderliche Zuwendungsart seien verschiedene Verfahrensweisen denkbar. Der unterschiedlichen Leistungskraft der einzelnen Verbände solle dabei Rechnung getragen werden. Das Ministerium werde nach seiner Stellungnahme vom 31. August 2012 zur Prüfungsmitteilung die aufgezeigten Synergien bei der Überprüfung der Förderung berücksichtigen.

4 Erhebliche Mängel bei der Förderung eines Verbandes

Bei der Prüfung der institutionellen Förderung des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter Landesverband Sachsen-Anhalt e. V. (VAMV) stellte der Landesrechnungshof folgende erhebliche Mängel fest:

Der VAMV vereinnahmte in den geprüften Jahren 2007 bis 2009 zu keinem Zeitpunkt die Mitgliedsbeiträge vollständig. Da der Verband seinen Haushalt neben der Landesförderung in Höhe von 45.000 € jährlich ausschließlich aus den Mitgliedsbeiträgen finanziert, ist aus der Sicht des Landesrechnungshofes der in diesen Jahren dadurch insgesamt verursachte Einnahmeausfall in Höhe von rund 1.300 € in Hinblick auf das Gesamtvolumen kritisch zu bewerten⁶³.

Der Verband rechnete in den Jahren 2007 und 2008 insgesamt rund 2.000 € für Ausgaben ab, die tatsächlich nicht entstanden waren. Dazu rechnete er in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt rund 1.000 €, die Rückforderungen von Fördermitteln der Bundesagentur für Arbeit betreffen, im Rahmen der Landesförderung ab. Weitere Mittel in Höhe von rund 1.600 € hat der Verband für Zwecke verwendet, für die Mittel aus dieser Förderung ausdrücklich nicht verwendet werden sollten.

Zudem ist der Nachweis der Eigenmittel (Einnahmen) und der Ausgaben wegen Differenzen zwischen den Buchungsunterlagen und dem Verwendungsnachweis nicht vollständig nachvollziehbar.

Teilnehmerlisten für den Nachweis von Familienbildungsmaßnahmen der Jahre 2007 bis 2009 waren wegen unvollständiger Angaben und möglicher austauschbarer Themen- bzw. Unterschriftenblätter nicht prüffähig.

Da die Sachausgaben in einem stark vereinfachten Verwendungsnachweis nur in einer Summe ausgewiesen werden mussten, sind die Mängel bei der Abrechnung der För-

⁶³ vom Landesrechnungshof hochgerechnet anhand der Mitgliederzahl, des Mindestbeitrages und der verbuchten Einnahmen

derung des VAMV für die Bewilligungsbehörde nicht erkennbar gewesen⁶⁴. Vor-Ort-Kontrollen fanden bis zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2010 nicht statt. Die Prüfung der Zuwendungsfähigkeit einzelner Positionen war für die Bewilligungsbehörde aus diesen Gründen nicht möglich.

Der Landesrechnungshof weist mit Nachdruck darauf hin, dass Vereinfachungen im Zuwendungsverfahren und deren Prüfung einer begleitenden Kontrolle durch die Bewilligungsbehörde bedürfen. Mängel, wie sie hier im Verfahren aufgetreten sind, können nur durch vertiefte Stichprobenprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen erkannt und abgestellt werden.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales informierte im Abschlussgespräch zur Prüfung, dass zwischenzeitlich ein Gespräch mit dem Vorstand des VAMV und eine Prüfung der Bewilligungsbehörde vor Ort stattfanden. In seiner Stellungnahme vom 31. August 2012 zur Prüfungsmitteilung führt das Ministerium aus, dass der Verband seit 2012 nicht mehr gefördert wird. Die vom Landesrechnungshof festgestellte mangelhafte Wirtschafts- und Geschäftsführung hat sich bestätigt. Darüber hinaus gibt es beim VAMV keine Verbandsstruktur mehr, die eine Einordnung des Vereins als landesweit tätigen Verband zulässt. Die Bewilligungsbehörde prüft derzeit Rückforderungen.

Der VAMV führt in seiner Stellungnahme vom 17. Oktober 2012 aus, dass Versäumnisse der Geschäftsführung bzw. des ehrenamtlichen Vorstandes nicht mehr nachvollzogen werden können, da Geschäftsunterlagen nicht mehr auffindbar seien. Der Verband verzichtet auf einen Widerspruch gegen die Einstellung der Förderung, bestreitet aber, dass die erforderliche Struktur fehle.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

⁶⁴ vgl. zu den nach Auffassung des Landesrechnungshofes notwendigen Anforderungen an die Verwendungsnachweise ergänzend Punkt 1 des Beitrages

Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
Kapitel	0902	– Allgemeine Bewilligungen Landesfördermaßnahmen
Titelgruppen	66	– Ausstellungen, einschließlich Tierschauen
	71	– Marketing - Maßnahmen
Haushaltsvolumen 2006 - 2010		– 5.558.170,81 €

9 Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung von Fördermitteln in den Bereichen „Marketing und Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte“ durch die Einschaltung eines privaten Geschäftsbesorgerers für alle Zuwendungsempfänger

Das Land beteiligt sich an der Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH (AMG), obgleich es durch die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen und die Abgabe des Vorsitzes keine angemessene Einflussmöglichkeit in den Aufsichtsorganen mehr hat.

Die AMG wird als Geschäftsbesorgerin im Zuwendungsverfahren für Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft tätig.

Sie verwendete die Zuwendungen für einige Zuwendungsempfänger nicht zweckentsprechend.

Hierbei hat sie die Vorgaben in den einzelnen Bewilligungsbescheiden sowie haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorschriften des Landes nicht hinreichend beachtet. Dadurch können den o. g. Unternehmen erhebliche Rückforderungen entstehen.

1 Vorbemerkungen

Das Land hat in den Bereichen „Marketing und Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte“ folgende Schwerpunkte gesetzt:⁶⁵

- Verbesserung der Marktsituation

⁶⁵ vgl. § 8 Landwirtschaftsgesetz Sachsen-Anhalt (LwG LSA)

- Förderung neuer Märkte
- Stärkung der Marktstellung der erzeugenden Unternehmen

Zur Erfüllung dieser Aufgaben kann sich das Land Dritter bedienen.

Im Jahr 1993 hat es dazu die AMG als landeseigene Gesellschaft gegründet. Zwischenzeitlich hat das Land Gesellschaftsanteile veräußert und hält seit 2004 25,14 v. H. des Stammkapitals der AMG. Als weitere Gesellschafter sind derzeit der Landesbauernverband Sachsen-Anhalt e. V., der Verband der Ernährungswirtschaft Niedersachsen, Bremen, Sachsen-Anhalt, Hannover e. V., der Marketingpool Ernährungswirtschaft Sachsen-Anhalt e. V. und der Landvolkverband Sachsen-Anhalt e. V. am Stammkapital der AMG beteiligt.

1.1 Wesentlicher Inhalt des Gesellschaftsvertrags

Das Land kann über den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung auf die AMG Einfluss nehmen.

Der Aufsichtsrat besteht aus acht Mitgliedern, die aus ihrem Gremium den Vorsitzenden wählen.⁶⁶ Dieser hat eine hervorgehobene Stellung bei bestimmten Beschlussfassungen.⁶⁷ Ende 2009 hat das Land seinen Vorsitz aufgegeben. Als Vorsitzender ist zurzeit ein Vertreter des Marketingpools Ernährungswirtschaft Sachsen-Anhalt e. V. gewählt.

Der Stimmanteil in der Gesellschafterversammlung richtet sich nach der Größe des Geschäftsanteils.⁶⁸ Das Land verfügt mit seinem Anteil von 25,14 v. H. über eine sog. „Sperrminorität“, die bei Entscheidungen, für die im Gesellschaftsvertrag eine $\frac{3}{4}$ -Mehrheit vorgeschrieben ist, zum Tragen kommen kann. Allerdings ist die Einflussmöglichkeit des Landes über die „Sperrminorität“ gering, da dieses Mehrheitsverhältnis nur für wenige bestimmte Fälle⁶⁹ vorgesehen ist. Im Übrigen reicht die einfache Mehrheit zur Beschlussfassung.

1.2 Stellung und Aufgabenwahrnehmung der AMG

Im Interesse des Landes übernimmt die AMG für die Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft aus Sachsen-Anhalt die Organisation und Durchführung von ausgewählten Projektmaßnahmen in den folgenden Bereichen:

⁶⁶ vgl. § 8 Nr. 3 Gesellschaftsvertrag der AMG

⁶⁷ So ist der Aufsichtsrat beispielsweise ohne Vorsitzenden in der Regel nicht beschlussfähig und bei Stimmgleichheit entscheidet seine Stimme (vgl. § 10 Nr. 1 und 2 Gesellschaftsvertrag der AMG). Außerdem kann er Beschlussfassungen im Umlaufverfahren anordnen (vgl. § 10 Nr. 3 Gesellschaftsvertrag der AMG).

⁶⁸ vgl. § 12 Nr. 3 Gesellschaftsvertrag der AMG

⁶⁹ z. B. Verfügung über Geschäftsanteile, Änderung des Gesellschaftsvertrags, Beteiligung an anderen Unternehmen (vgl. §§ 5 S. 1, 14 S. 1 und 18 Nr. 2 Gesellschaftsvertrag der AMG)

- Landwirtschaft
- Ernährungswirtschaft
- Messen und Ausstellungen

Das Land stellt zur Finanzierung dieser Projekte Fördermittel als sog. „De-minimis-Beihilfen“⁷⁰ bereit. Die genannten Unternehmen können diese als Zuwendungsempfänger beantragen.

Die AMG nimmt bei diesen Förderverfahren die Rolle einer Geschäftsbesorgerin auf Seiten der Zuwendungsempfänger ein. Dazu schließt sie mit den v. g. Unternehmen bereits vor Beantragung von Fördermitteln vertragliche Vereinbarungen, sog. „Abtretungserklärungen“ ab.

Hiernach obliegt ihr die gesamte Abwicklung der Förderverfahren für die einzelnen Zuwendungsempfänger.

Sie stellt – als Dienstleisterin für Dritte – im Auftrag der Unternehmen für Land- und Ernährungswirtschaft für die genannten Projektmaßnahmen Anträge zur Förderung, erfüllt Betreuungs- und Dienstleistungen zur Koordination des gesamten Verfahrens bis hin zur Abrechnung sämtlicher Leistungen und Aufbewahrung der Projektunterlagen.

Im Gegenzug verpflichten sich die o. g. Unternehmen,

- der AMG die unterzeichneten Anträge und Formulare zur Beantragung der Zuwendung zu übergeben und
- die bewilligten Fördermittel unwiderruflich an die AMG abzutreten.

Die Höhe der Vergütung, die die AMG von den Zuwendungsempfängern für die o. g. Dienstleistungen verlangt, ist in den „Abtretungserklärungen“ nicht eindeutig geregelt. Die AMG hatte in der Form der „Abtretungserklärung“ bis 2010 keinen Hinweis auf die Vergütung ihrer Tätigkeit aufgenommen. In den Formularen für die Förderperiode 2011 hat sie einen Passus zu den Kosten für Betreuungs- und Serviceaufwand eingefügt. Diese können – je nach Aufwand – bis zu etwa 20 v. H. der Kosten des Gesamtprojekts betragen.

⁷⁰ Beihilfen bzw. Subventionen eines EU-Mitgliedstaates an ein Unternehmen sind grundsätzlich bei der Europäischen Kommission genehmigungsbedürftig, wenn sie sich wettbewerbsverzerrend auswirken können. Die sog. „De-minimis-Beihilfen“ sind aufgrund ihres geringen Volumens nicht genehmigungsbedürftig. Im Agrarsektor fallen Förderungen bis zu 7.500,00 € je Empfänger – bezogen auf einen Zeitraum von drei Steuerjahren – unter diese Regelung (vgl. VO (EG) Nr. 15 35/2007 der Kommission vom 20. Dezember 2007 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor und VO (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen)

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2011 die Förderung von landwirtschaftlichen Unternehmen in den Bereichen „Marketing und Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte“ für die Jahre 2006 bis 2010 geprüft und Folgendes festgestellt:

2 Beteiligung des Landes an der AMG

Das Land soll sich grundsätzlich nur an Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts beteiligen, wenn es u. a. einen angemessenen Einfluss in den Aufsichtsorganen erhält.⁷¹ Mit der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen und der Abgabe des Vorsitzes hat der Einfluss des Landes in den Aufsichtsorganen der AMG abgenommen, und das Kräfteverhältnis hat sich zugunsten der Mitglieder der Wirtschaft verschoben. Somit kann das Land seine Interessen bei der Entscheidungsfindung der Gremien der AMG gegebenenfalls nicht durchsetzen.

Der Landesrechnungshof hält das besondere Interesse des Landes an den Aufgaben des Agrarmarketings zur Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum für nachvollziehbar. Allerdings hat das Land keine angemessene Einflussmöglichkeit mehr auf die Tätigkeit der AMG. Die aktuelle Minderheitsbeteiligung steht somit nicht in Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt vertritt in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 24. April 2012 zwar die Auffassung, dass das Land die bestehende Beteiligung an der AMG beibehalten sollte und auch die Einflussmöglichkeiten ausreichend sind. Gleichwohl prüft es derzeit gemeinsam mit dem Ministerium der Finanzen, ob Alternativen zu der gegenwärtigen Beteiligungsform bestehen.

Der Landesrechnungshof sieht es daher als erforderlich an, die Minderheitsbeteiligung zu beenden. Sofern das Land am Landesinteresse festhält, ist es notwendig, die Einflussmöglichkeiten des Landes entsprechend zu stärken.

3 Umsetzung der Fördermittelverfahren mit Hilfe von „Abtretungserklärungen“

Zur Durchführung der genannten Projektförderungen schließt die AMG mit sämtlichen Zuwendungsempfängern eines Projekts die o. g. „Abtretungserklärungen“.

⁷¹ vgl. § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO

- Aufgrund der Bündelung der „Abtretungserklärungen“ mit allen Zuwendungsempfängern einer Fördermaßnahme (z. B. Beteiligung an der Internationalen Grünen Woche) erlangt die AMG faktisch die Stellung eines „Projektträgers“, der im Zuwendungsverfahren unterschiedliche fachliche und administrative Zuarbeiten leistet. In diesem Rahmen leitet sie der Verwaltung die Anträge der o. a. Unternehmen gesammelt zu und informiert diese über die Abtretung der Fördermittel.

Die Bewilligungsbehörde bearbeitet die Fördermittelverfahren für die einzelnen Zuwendungsempfänger teilweise „gebündelt“. Sie fertigt zwar für das gesamte Projekt nur einen Antragsprüfungsvermerk, erstellt dann aber auf dieser Grundlage für jeden einzelnen Antragsteller einen gesonderten Zuwendungsbescheid, in dem sie einen bestimmten Betrag als bezifferte Anteilsfinanzierung festlegt. Die Fördermittel wiederum zahlt sie im Rahmen der Abtretung auf deren Anforderung projektweise an die AMG aus, ohne nach den in den einzelnen Zuwendungsbescheiden bewilligten Mitteln und Zuwendungsempfängern zu differenzieren.

Die AMG bewirtschaftet die abgetretenen Fördermittel in der Regel nicht nach den einzelnen Bewilligungsbescheiden, sondern begleicht alle im Rahmen des Förderprogramms in Auftrag gegebenen Leistungen aus einem Kontingent. Dadurch kann es zu „Unterdeckungen“ für einzelne Zuwendungsempfänger kommen, die die AMG nach Möglichkeit durch „Überschüsse“ bei anderen Teilnehmern an diesem Projekt ausgleicht, ohne den im Bewilligungsbescheid festgelegten Satz der Anteilsfinanzierung zu berücksichtigen.

Nach Abschluss des Projekts erstellt die AMG einen sog. „Sammelverwendungsnachweis“ für alle Antragsteller gemeinsam. Die Bewilligungsbehörde akzeptiert den Verwendungsnachweis in dieser Form, obwohl mit dieser Art der Nachweisführung nicht immer zweifelsfrei alle Aufwendungen den jeweiligen Zuwendungsempfängern zuzuordnen sind. So rechnete die AMG beispielsweise in einem Verwendungsnachweis, den sie für die 31 teilnehmenden Unternehmen erstellt hat, Personalkosten in Höhe von insgesamt 42.000 € ab, ohne nachzuweisen, dass diese Kosten für die Zuwendungsempfänger allein aufgrund des Projekts entstanden sind. Die Projektbezogenheit hatte die Bewilligungsbehörde aber in den jeweiligen Einzelbewilligungsbescheiden ausdrücklich als Nebenbestimmung aufgenommen.

- Der Landesrechnungshof erachtet die Bündelung von gleichgelagerten Verwaltungsverfahren aus Gründen der Verwaltungseffizienz grundsätzlich für sinnvoll. Die

in den Bereichen „Marketing und Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte“ dargestellte Verfahrensweise – unter Einschaltung der AMG als Geschäftsbesorgerin – hält er jedoch unter folgenden Gesichtspunkten für rechtlich bedenklich:

- Die Einschaltung von Dritten ist im Fördermittelverfahren grundsätzlich entweder auf Seiten der Bewilligungsbehörde als Projektträger oder aber als Beauftragter des Zuwendungsempfängers im Wege der Geschäftsbesorgung zulässig.

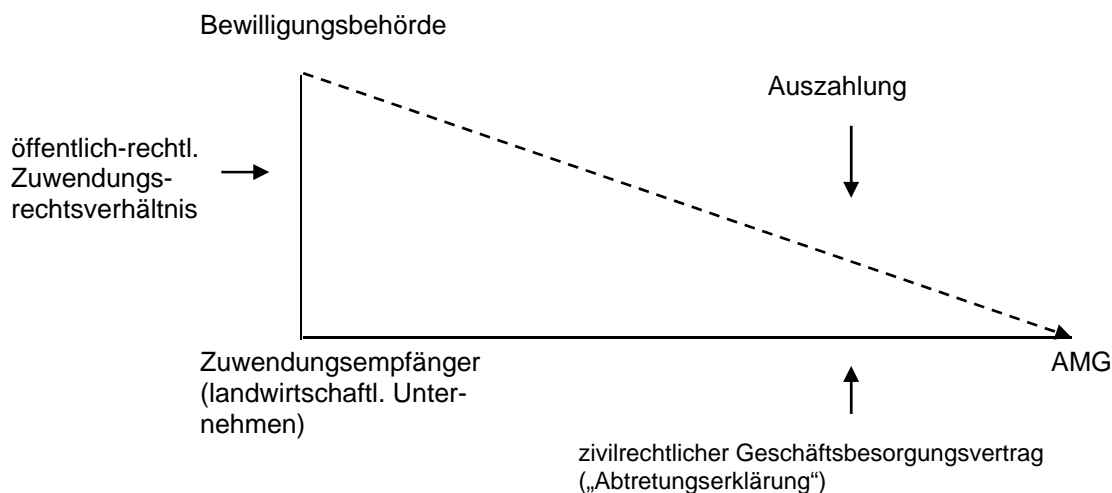
Entscheidet sich die Verwaltung für die Einschaltung eines Projektträgers im Zuwendungsverfahren, der fachliche und administrative Zuarbeiten zur Entlastung der Bewilligungsbehörde leisten soll, so beauftragt sie diesen im Regelfall als unselbständigen Verwaltungshelfer auf der Grundlage eines privatrechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrages oder als Beliehenen, dem eigene hoheitliche Entscheidungsbefugnisse zustehen. In beiden Fallvarianten ist das Handeln des Projektträgers durch eine rechtliche Beziehung zur Bewilligungsbehörde legitimiert. Somit sind Fehler des Projektträgers bei der Durchführung der Maßnahme der Verwaltung zuzurechnen.

Ist der private Dritte dagegen im Wege der Geschäftsbesorgung für den Zuwendungsempfänger tätig, handelt er allein in dessen Interesse. Seine Beauftragung dient nicht der Entlastung der Verwaltung. Die Bewilligungsbehörde hat die Zuwendungsverfahren – auch wenn derselbe Geschäftsbesorger mehrere Antragsteller eines Förderprojektes vertritt – stringent nach den haushalts- und verwaltungsrechtlichen Vorschriften, die für die einzelnen Zuwendungsverfahren gelten, zu behandeln.

Die Bewilligungsbehörde und die AMG vermischen bei der Bearbeitung der Zuwendungsverfahren in den Bereichen „Marketing und Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte“ die beiden an sich rechtmäßigen Verfahrensweisen zur Einschaltung von Dritten in das Verwaltungsverfahren in unzulässiger Weise. Die AMG erlangt die zurzeit eingenommene Stellung nicht auf der Grundlage eines privatrechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrages mit der Verwaltung, sondern in Folge der beschriebenen Bündelung von „Abtretungserklärungen“ mit den Zuwendungsempfängern. Diese „faktische Projektträgerschaft“ unterscheidet sich in den Rechtsfolgen von der üblichen Stellung des Projektträgers als Beliehener bzw. Verwaltungshelfer.

Mit dem Abschluss der „Abtretungserklärungen“ übertragen die einzelnen Unternehmen zwar die konkrete Durchführung und Abrechnung des Projekts vollständig auf die AMG. Im Verhältnis zur Bewilligungsbehörde behalten sie aber ihre Stellung als Zuwendungsempfänger. Somit haften sie für Fehler der AMG bei der Verwendung der bewilligten Fördermittel und dadurch bedingte, mögliche Rückforderungs- und Zinsansprüche, obwohl sie nach der unwiderruflichen Abtretung der Fördermittel an die AMG keinen Einfluss auf deren Bewirtschaftung ausüben können.

Das zwischen Bewilligungsbehörde, Zuwendungsempfänger und AMG bestehende Dreiecksverhältnis wird durch folgende schematische Darstellung verdeutlicht:



- Ergänzend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Regelungen zur Vergütung der Beratungs- und Serviceleistungen der AMG, die diese im Rahmen des Zuwendungsverfahrens für die Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft erbringt, für die Zuwendungsempfänger nicht transparent sind, da die von der AMG verwendeten Muster der „Abtretungserklärungen“ dazu gar keine bzw. keine eindeutigen Regelungen enthalten.
- Außerdem stellt das privatrechtliche Geschäftsbesorgungsverhältnis, das die Zuwendungsempfänger mit der AMG eingehen, keine geeignete Rechtsgrundlage für die Übertragung von Aufgaben zur Verwaltungsvereinfachung zwischen Bewilligungsbehörde und AMG dar. Mangels entsprechender Legitimation der AMG hat die Bewilligungsbehörde stringent die Regeln, die für den einzelnen Zuwendungsempfänger gelten, zu beachten und darf nicht die gesamte Maß-

nahme des Förderprogramms in „Sammelprüfungen oder -verwendungsnachweisen“ betrachten.

Der Landesrechnungshof hält eine derartige Verfahrensweise für änderungsbedürftig. Die Stellung der AMG als „faktische Projektträgerin“ im Zuwendungsverfahren führte in der bisherigen Praxis zur teilweisen Umgehung von verfahrens- und haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat zu prüfen, ob es für Zuwendungsverfahren in den Bereichen „Marketing und Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte“ zur Unterstützung der Bewilligungsbehörde die Einschaltung eines Projektträgers für erforderlich hält. Dabei ist auch zu berücksichtigen, inwieweit die Übertragung der Förderung in diesem Bereich mit den europarechtlichen Vorgaben der „De-minimis-Beihilfe“ vereinbar ist. Andernfalls sind die Zuwendungsverfahren zukünftig stringent nach den für den einzelnen Zuwendungsempfänger geltenden Vorgaben durchzuführen.

Die AMG würde ihre Beauftragung als Projektträgerin begrüßen, um die Bewilligungsbehörde zu entlasten. Sie bewertet die Durchführung von separaten Zuwendungsverfahren als realitätsfern, da dies den Verwaltungsaufwand vervielfachen würde.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte dagegen in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 24. April 2012 mit, dass es aus den bisher aufgetretenen Fehlern in den „kumulierten Förderverfahren“ die Konsequenz zieht, die Abtretung der Fördermittel zukünftig nicht mehr zuzulassen und in der Regel stringente Einzelzuwendungsverfahren durchzuführen.

4 Verstöße gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen

Die AMG beachtete bei der Bewirtschaftung der Landesmittel nicht immer die zuwendungsrechtlichen Vorgaben, sondern entschied mitunter nach eigenem Ermessen. Beispielsweise ging sie wie folgt vor:

- Die AMG beantragte im Auftrag von 29 Unternehmen die Bereitstellung von Fördermitteln für das Projekt „Ernährungswirtschaft 2/2009“. Bei diesem Projekt handelte es sich um die Organisation und Umsetzung von gemeinsamen Werbemaßnahmen und Vertriebsaktionen der Ernährungswirtschaft Sachsen-Anhalts. Die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben für dieses Projekt beliefen sich auf insgesamt 466.800 €. Das Land bezuschusste die Maßnahme mit Fördermitteln in Höhe von 213.314 €. Diese Gesamtsumme teilte die Bewilligungsbehörde entsprechend der

Höhe der für das teilnehmende Unternehmen beantragten Einzelmaßnahmen in den jeweiligen Zuwendungsbescheiden detailliert auf und legte die genaue Mittelverwendung in entsprechenden Finanzierungsplänen fest.

Die AMG verwendete die Fördermittel jedoch nicht für alle Unternehmen zweckentsprechend. Bei 18 Zuwendungsempfängern nahm sie die für diese Unternehmen bewilligten Fördermittel nicht vollständig in Anspruch. Somit hielt sie in der Summe 61.026,17 € der erhaltenen Fördermittel zunächst zurück. Hiervon verteilte die AMG anschließend 15.706,51 € auf sieben Zuwendungsempfänger des gleichen Projekts ohne Legitimierung durch die Bewilligungsbehörde um. Weiterhin verwendete sie den verbleibenden Restbetrag in Höhe von 45.319,66 € für andere Förderprojekte, anstatt diese Mittel der Bewilligungsbehörde zurückzugeben.

Soweit die AMG die Zuwendungen nicht entsprechend den Vorgaben in den einzelnen Bewilligungsbescheiden verwendet hat,⁷² hat die Bewilligungsbehörde nunmehr den ganzen bzw. teilweisen Widerruf der einzelnen Zuwendungsbescheide zu prüfen und die sich daraus ergebenden Rückforderungsansprüche⁷³ gegenüber den Zuwendungsempfängern geltend zu machen.

Die AMG teilte im Schreiben vom 3. August 2012 mit, dass sie die anderweitige Verwendung der Mittel gegenüber der Bewilligungsbehörde angezeigt habe. Diese habe es jedoch nicht für erforderlich gehalten, Änderungsbescheide zu erlassen. Im Ergebnis habe sie alle Zuwendungen zweckentsprechend verwendet.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt räumte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 24. April 2012 die vom Landesrechnungshof festgestellte Umverteilung der Mittel ein und hat die Verwaltung mit der Überprüfung des Sachverhalts beauftragt.

- Das Land hat die Teilnahme von Unternehmen der sachsen-anhaltinischen Land- und Ernährungswirtschaft an der Internationalen Grünen Woche 2010 in Berlin unterstützt und dafür Fördermittel in Höhe von insgesamt 338.395 € zur Verfügung gestellt. Dies entspricht einem Fördersatz von 74,2 v. H. Der AMG oblag die Durchführung der Maßnahme. Sie mietete dafür u. a. die entsprechenden Flächen für die Präsentation der Produkte aus Sachsen-Anhalt von der Messe GmbH Berlin an und stellte den teilnehmenden Unternehmen Messestände gegen die entsprechende Kostenübernahme zur Verfügung. Außerdem übernahm sie als „Projekträgerin“ die

⁷² vgl. VV NR. 8.2.3 zu § 44 LHO in Verbindung mit § 1 VwVfG LSA, § 49 Abs. 3 VwVfG

⁷³ vgl. § 1 VwVfG LSA in Verbindung mit § 49a VwVfG

Antragstellung und Bewirtschaftung der Fördermittel für die 31 teilnehmenden Unternehmen.

Die AMG hat bei der Anforderung und Verwendung der Fördermittel die Vorgaben der Bewilligungsbehörde nicht immer beachtet. Sie hat beispielsweise Fördermittel abgerufen, die sie erst deutlich nach Ablauf von zwei Monaten zur Begleichung fälliger Rechnungen benötigt hat. Der Zuwendungsempfänger darf die Zuwendung nämlich nur insoweit und nicht eher anfordern, als er sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt.⁷⁴

Die Bewilligungsbehörde hat in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens zu entscheiden, ob sie die Zuwendungsbescheide ganz oder teilweise widerruft oder für die Zeit nach der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung eine Verzinsung verlangt.⁷⁵

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat bezüglich des o. a. Beispiels eine nicht fristgerechte Mittelverwendung in Höhe von 1.146,44 € eingeräumt.

- Das Land unterstützt die Unternehmen der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt bei der Einführung von Qualitätssicherungssystemen durch die Gewährung von Fördermitteln über das Projekt „Gesamtbetriebliches Basis-Qualitätsmanagement-System (BQM) in Sachsen-Anhalt“. Zuwendungsempfänger sind die einzelnen landwirtschaftlichen Unternehmen, die an dem Qualifizierungsverfahren teilnehmen wollen. Die AMG stellt für diese Unternehmen die Förderanträge und bewirtschaftet die Zuwendungen im Rahmen der Maßnahme. Bei der Erstellung des Verwendungsnachweises für das Projekt BQM 2009 bescheinigte die AMG die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nicht immer ordnungsgemäß. Sie bestätigte z. B. für alle 78 Zuwendungsempfänger der Maßnahme die Erfüllung des Zuwendungszwecks, obwohl lediglich 14 davon die Zertifizierung innerhalb des Zuwendungszeitraums abgeschlossen hatten.

Die AMG und das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt erläuterten, dass nicht alle Betriebe während des Zuwendungszeitraums ein Zertifikat erhalten haben. Allerdings hätten alle Betriebe in dieser Zeit zumindest Teilabschnitte des Zertifizierungsverfahrens abgeschlossen. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt führte weiterhin aus, dass die Bewilligungsbehörde in den Zuwendungsbescheiden

⁷⁴ vgl. Nr. 1.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO

⁷⁵ Vgl. VV Nr. 8.6 zu § 44 LHO

keine abrechenbaren Teilabschnitte bzw. „Module“ aufgenommen hatte. Es wird zukünftig auf eine konkretere Bestimmung des Verwendungszwecks achten, um die Prüfung der Erreichung desselben im Verwendungsnachweis zu erleichtern.

Die Bewilligungsbehörde hat

- **zu prüfen, ob der Zuwendungsempfänger den Zweck der Förderung erreicht hat und**
- **gegebenenfalls darüber zu befinden, ob die Zuwendungsbescheide mit Wirkung für die Vergangenheit ganz oder teilweise zu widerrufen und die Zuwendungen zurückzufordern sind.**⁷⁶

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, dass die Bewilligungsbehörde die Rückforderungs- und Zinsansprüche, die sich aus der Nichtbeachtung von haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben ergeben können, zeitnah prüft und diese gegenüber den betroffenen Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft als Zuwendungsempfänger durchzusetzen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt gebeten,

- **die derzeitige Beteiligungsform des Landes an der AMG zu überprüfen und die Minderheitsbeteiligung zu beenden. Sofern das Land am Landesinteresse festhält, ist es erforderlich, die Einflussmöglichkeiten des Landes zu stärken,**
- **die Rolle der AMG als „Projekträger“ im Fördermittelverfahren neu zu bewerten,**
- **die sich aus der Verwendungsnachweisprüfung ergebenden Rückforderungs- und Zinsansprüche zeitnah gegenüber den Zuwendungsempfängern geltend zu machen und**
- **zukünftig auf die Beachtung der einschlägigen Bestimmungen bei der Bewirtschaftung der Fördermittel hinzuwirken.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

⁷⁶ VV Nr. 8.2.3 zu § 44 LHO in Verbindung mit § 1 VwVfG LSA, § 49 Abs. 3 VwVfG

Einzelplan	11	–	Ministerium für Justiz und Gleichstellung
Kapitel	1104	–	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften
	1120	–	Budgetierte Einrichtungen
Titel	422 01	–	Bezüge der planmäßigen Beamtinnen und Beamten
	428 01	–	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
geprüftes Haushalts-	2009	–	109 Mio. €
volumen	2010	–	118 Mio. €
	2011	–	121 Mio. €

10 Zu hoch ermittelter Personalbedarf und überhöhter Personaleinsatz im Servicebereich der Staatsanwaltschaften

Die für die Personalbedarfsberechnung herangezogenen mittleren Bearbeitungszeiten nach dem System PEBB§Y sind für die beiden vom Landesrechnungshof untersuchten Geschäfte der Serviceeinheiten in den Staatsanwaltschaften deutlich zu hoch. Die vom Landesrechnungshof festgestellten Abweichungen betragen 23 v. H. bzw. 28 v. H. der von der Justizverwaltung zugrunde gelegten mittleren Bearbeitungszeiten (PEBB§Y-Basiszahlen).

Bezogen auf den tatsächlichen Personaleinsatz im Jahr 2010 wurden in den Staatsanwaltschaften in Sachsen-Anhalt fast 88 Vollzeitkräfte, d. h. nahezu 50 v. H. zu viel für die Aufgabenerledigung eingesetzt.

1 Ausgangslage

Der Personalbedarf im Justizbereich wird nach dem bundesweit angewandten Personalbedarfsbemessungssystem PEBB§Y auf mathematisch-analytischer Basis ermittelt. Grundlage der Berechnung des Personalbedarfs bilden die festgelegten mittleren Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) für die einzelnen Tätigkeiten (Geschäfte) der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften. Diese hat eine Unternehmensberatung im Jahr 2002 erstellt und in einem Gutachten niedergelegt (PEBB§Y-II-

Gutachten). Der Personalbedarf wird in Sachsen-Anhalt seit 2005 nach dem System PEBB§Y ermittelt.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hatte sich mit mehreren anderen Rechnungshöfen bereits in der Vergangenheit mit dem Personalbedarfsbemessungssystem PEBB§Y beschäftigt und den danach ermittelten Personalbedarf mit dem tatsächlichen Personaleinsatz bei den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften verglichen (PEBB§Y-SOLL-IST-Vergleich).

Dabei stellten die Rechnungshöfe im Ländervergleich erhebliche Unterschiede in der Bedarfsdeckung fest. So lag der tatsächliche Personaleinsatz in den Staatsanwaltschaften in Sachsen-Anhalt über dem errechneten Personalbedarf. Die Ergebnisse der damaligen länderübergreifenden Prüfung mehrerer Rechnungshöfe hat der Landesrechnungshof im Jahresbericht 2009, Teil 1 dargestellt.

Vor dem Hintergrund der damaligen Erkenntnisse haben sich die Rechnungshöfe auf eine Folgeprüfung verständigt, deren Ziel darin bestand, einzelne der bundesweit festgelegten mittleren Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) für den Servicebereich der Staatsanwaltschaften und der Amtsgerichte zu überprüfen.

Für die Überprüfung in den Staatsanwaltschaften haben die Rechnungshöfe die Basiszahlen für „Strafsachen“ und „Verkehrssachen“ ausgewählt und neue mittlere Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) mit einer einheitlichen Prüfungsmethodik analytisch ermittelt. An der Prüfung beteiligten sich die Rechnungshöfe der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt.

Die Untersuchungen für den Bereich der Staatsanwaltschaften hat der Landesrechnungshof abgeschlossen. Die Erhebungen in den Amtsgerichten dauern noch an.

2 Prüfungsdurchführung und -methodik

Im Rahmen der Prüfung führte der Landesrechnungshof örtliche Erhebungen in einer großen Staatsanwaltschaft (Staatsanwaltschaft Magdeburg) und einer kleineren Staatsanwaltschaft (Staatsanwaltschaft Stendal) durch. Damit konnten 44 v. H. aller im Untersuchungsbereich eingesetzten Servicekräfte Sachsen-Anhalts in die Prüfung einbezogen werden.

Für die analytische Ermittlung der neuen mittleren Bearbeitungszeiten hat der Landesrechnungshof einen breiten Methodenmix aus Zeitmessung und strukturierter Ak-

tenanalyse, Selbstaufschreibung sowie Selbsteinschätzung angewandt. Dabei wurden u. a. 3.239 Zeitwerte erhoben und 931 Akten in die Aktenanalyse einbezogen.

3 Ergebnisse für den Bereich der Staatsanwaltschaften

3.1 Berechnung neuer mittlerer Bearbeitungszeiten im Servicebereich

Für das Geschäft „Strafsachen“ ist im System PEBB§Y bisher eine mittlere Bearbeitungszeit für den Servicebereich in den Staatsanwaltschaften von 81 Minuten festgelegt.

Der Landesrechnungshof ermittelte eine neue mittlere Bearbeitungszeit für dieses Geschäft von 62 Minuten (-23 v. H.).

Für das Geschäft „Verkehrssachen“ ist im System PEBB§Y bisher eine mittlere Bearbeitungszeit für den Servicebereich in den Staatsanwaltschaften von 61 Minuten festgelegt.

Der Landesrechnungshof ermittelte eine neue mittlere Bearbeitungszeit für dieses Geschäft von 44 Minuten (-28 v. H.).

Damit sind die derzeit angewandten mittleren Bearbeitungszeiten der Servicekräfte für die Geschäfte „Strafsachen“ und „Verkehrssachen“ deutlich zu hoch. Dies führt zur Ausweisung eines überhöhten Personalbedarfs in den Staatsanwaltschaften.

Gründe für die festgestellten deutlichen Abweichungen zu den bisherigen mittleren Bearbeitungszeiten können aus Sicht des Landesrechnungshofes in der Weiterentwicklung des zur Anwendung kommenden Verfahrens zur Unterstützung der Arbeitsabläufe (IT-Fachverfahren web.sta) einschließlich dessen stärkere Nutzung oder aber auch in den zwischenzeitlich vorgenommenen Anpassungen und Optimierungen der Arbeitsabläufe liegen.

Die Berechnungsergebnisse des Landesrechnungshofes sind aufgrund des angewandten Methodenmixes erheblich belastbarer als die 2002 ermittelten bundesweiten Basiszahlen. So nahmen beispielsweise Zeitmessungen und Aktenanalyse einen breiten Raum ein. Die Ermittlung der mittleren Bearbeitungszeiten im PEBB§Y-Gutachten hingegen erfolgte 2002 ausschließlich mittels Selbstaufschreibungen in ausgewählten Dienststellen mehrerer Bundesländer ohne Beteiligung Sachsen-Anhalts.

Darüber hinaus liegen nunmehr erstmalig belastbare landeseigene Basiszahlen für die beiden untersuchten Geschäfte vor, die durch den Umfang der einbezogenen Perso-

nalkapazitäten (Vollerhebungen in zwei Staatsanwaltschaften) auch repräsentativ für die übrigen Staatsanwaltschaften in Sachsen-Anhalt sind.

Auch in den anderen Bundesländern liegen die von den Rechnungshöfen nach der gleichen Erhebungsmethode ermittelten länderspezifischen Basiszahlen deutlich unter den bisherigen mittleren Bearbeitungszeiten.

Geschäft	Basiszahlen Bundesland					Sachsen-Anhalt	Bisherige PEBB§Y Basiszahl
	A	B	C	D	E		
Strafsachen	65 Minuten	46 Minuten	68 Minuten	56 Minuten	70 Minuten	62 Minuten	81 Minuten
Verkehrssachen	35 Minuten	40 Minuten	52 Minuten	44 Minuten	49 Minuten	44 Minuten	61 Minuten

Auch dies unterstreicht noch einmal, dass die bisherigen mittleren Bearbeitungszeiten für die beiden untersuchten Geschäfte für Sachsen-Anhalt deutlich zu hoch sind.

3.2 Personalbedarfsberechnung für den Servicebereich

Der Landesrechnungshof hat unter Anwendung der von ihm ermittelten mittleren Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) für die beiden untersuchten Geschäfte eine neue Personalbedarfsberechnung für das Jahr 2010 durchgeführt und sie mit dem tatsächlichen IST-Personaleinsatz verglichen. Dabei hat er die Verfahrenszahlen 2010 zugrunde gelegt.

Danach wurden 2010 fast 88 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) im Servicebereich der Staatsanwaltschaften zu viel eingesetzt. Dies entspricht fast 50 v. H. der im Untersuchungsbereich eingesetzten Servicekräfte, wie der nachfolgenden Tabelle entnommen werden kann:

Geschäft	vom Landesrechnungshof ermittelter Personalbedarf 2010	Tatsächlicher Personal-IST-Einsatz	Abweichung	
Strafsachen	75,34 VbE	149,67 VbE	-74,33 VbE	-49,66 %
Verkehrssachen	13,51 VbE	26,86 VbE	-13,35 VbE	-49,70 %
Insgesamt	88,85 VbE	176,53 VbE	-87,68 VbE	-49,67 %

Selbst wenn der Vergleich anhand der Verfahrenszahlen des Vorjahres (2009) vorgenommen wird, sind dadurch noch 83 Vollbeschäftigteinheiten im Servicebereich der Staatsanwaltschaften zu viel eingesetzt, was einer Abweichung von 47,30 v. H. entspricht.

Die Ursachen für den deutlich überhöhten Personaleinsatz liegen nicht nur in der Anwendung zu hoher mittlerer Bearbeitungszeiten, sondern resultieren auch aus der Tatsache, dass die stetig sinkenden Verfahrenszahlen nicht in gleichem Umfang zu einer Anpassung des eingesetzten Personals geführt haben. Darüber hinaus lag der tatsächliche Personaleinsatz über dem errechneten Personalbedarf selbst bei Anwendung der bisherigen (alten) mittleren Bearbeitungszeiten. Dies verdeutlicht die Kennzahl des PEBB§Y-Deckungsgrades (Verhältnis IST-Personaleinsatz zu Personalbedarf).

PEBB§Y-Deckungsgrad (bei Anwendung der bisherigen Basiszahlen)			
Geschäft	Jahr		
	2008	2009	2010
für Strafsachen	121 %	142 %	144 %
für Verkehrssachen	107 %	129 %	137 %

3.3 Personaleinsatz im Entscheiderbereich (Staats- und Amtsanwälte)

Für den Bereich der Staats- und Amtsanwälte hat der Landesrechnungshof keine analytische Personalbedarfsbemessung durchgeführt und mithin auch nicht die zur Anwendung kommenden mittleren Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) überprüft. Damit lassen sich die Ergebnisse der Prüfung für den Servicebereich der Staatsanwaltschaften nicht automatisch auf den Bereich der Entscheider (Staats- und Amtsanwälte) übertragen.

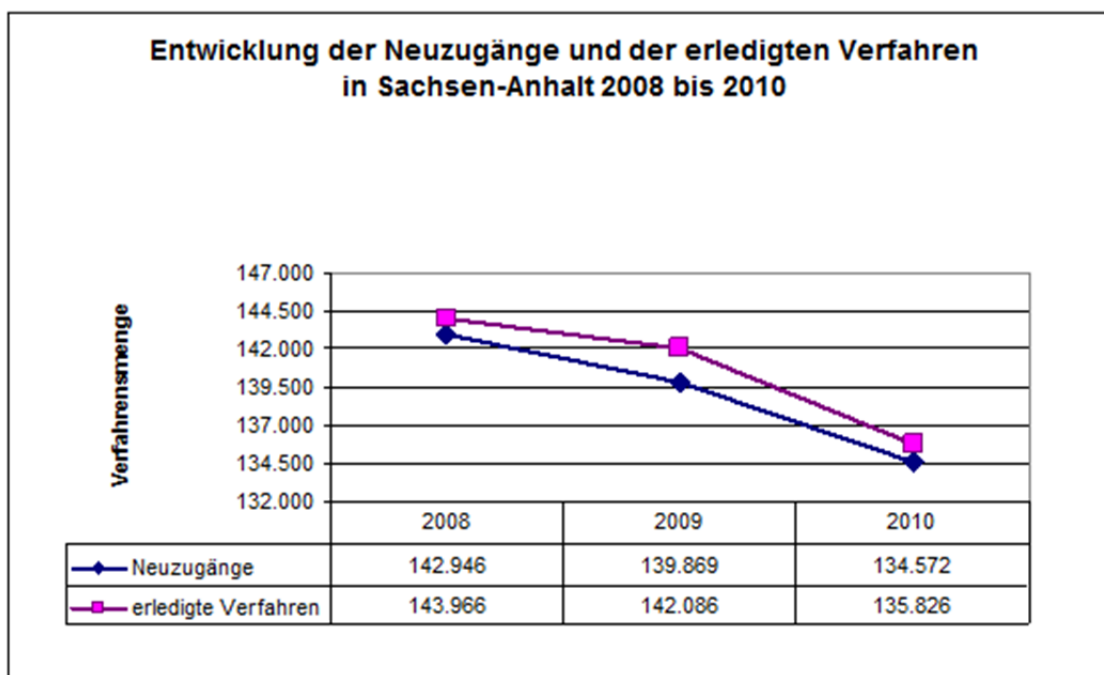
Gleichwohl können anhand von Vergleichen einzelner Kennzahlen Entwicklungen erkannt werden, die geeignet sind, gezieltere Untersuchungen zur Ermittlung des tatsächlich benötigten Personalbedarfs vorzunehmen.

So sanken beispielsweise die Erledigungsquoten bei sinkenden Verfahrenszahlen, obwohl der tatsächliche Personaleinsatz über dem berechneten Personalbedarf lag. Auch der Vergleich der Erledigungsquoten in den anderen Bundesländern deutet auf mögliches Optimierungspotenzial hin. Dies gilt umso mehr, als die Ergebnisse der Untersuchung des Landesrechnungshofes für den Servicebereich bei gleichen Kennzahlentendenzen deutlich überhöhte mittlere Bearbeitungszeiten aufgezeigt haben.

Die dargestellten Entwicklungen stellen sich anhand konkreter Zahlen wie folgt dar:

	Erledigungsquoten ⁷⁷ Staats- und Amtsanwälte			Veränderung 2008 bis 2010
	2008	2009	2010	
Bundesland A	1.116	1.088	1.073	-4 %
Bundesland B	957	933	945	-1 %
Bundesland C	1.046	1.010	974	-7 %
Bundesland D	1.134	1.057	1.000	-12 %
Bundesland E	1.036	963	954	-8 %
Bundesland F	1.071	1.022	987	-8 %
Sachsen-Anhalt	866	900	859	-1 %
Durchschnitt:	1.032	996	970	-6 %

PEBB§Y-Deckungsgrad Sachsen-Anhalt			
	Jahr		
	2008	2009	2010
Staatsanwälte	107,42 %	113,56 %	118,91 %
Amtsanwälte	81,99 %	80,65 %	79,74 %
Staats-/Amtsanwälte	99,42 %	103,01 %	106,15 %



Aus diesem Grund regt der Landesrechnungshof für den Entscheiderbereich gezieltere Untersuchungen durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung an.

⁷⁷ erledigte Verfahren je Staatsanwalt/Amtsanwalt pro Jahr

3.4 Weitere Erkenntnisse

In den Staatsanwaltschaften wird derzeit das IT-Fachverfahren web.sta (Version 3.0) eingesetzt, das die Arbeitsabläufe im Rahmen der Vorgangsbearbeitung wesentlich unterstützt.

Bei der Bearbeitung der Ermittlungsverfahren sind die Staatsanwaltschaften u. a. auf eine funktionierende Zusammenarbeit mit der Polizei und den Amtsgerichten angewiesen. So übergibt die Polizei ihre Ermittlungsergebnisse einschließlich der dokumentierten Unterlagen (z. B. Protokolle über Zeugenvernehmungen) nach Abschluss ihrer Ermittlungen in Papierform an die Staatsanwaltschaft. Aber auch Stammdaten, wie z. B. Name und Anschrift von Beschuldigten oder Verteidigern, die bei der Polizei in digitaler Form gespeichert sind, werden ausschließlich auf Papier übermittelt und müssen in den Staatsanwaltschaften von den Bediensteten in den Serviceeinheiten neu erfasst werden.

Auch zwischen Staatsanwaltschaft und Amtsgericht erfolgt der Datenaustausch ausschließlich in Papierform. So schickt die Staatsanwaltschaft die Akten ausschließlich in Papierform dem zuständigen Amtsgericht zu (z. B. Anklageschriften, Strafbefehlswürfe oder andere Anträgen). Dies betrifft auch die zuvor erfassten Stammdaten (z. B. Aktenzeichen, Beschuldigte).

Dieser Datenaustausch in Papierform zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft einerseits und zwischen Staatsanwaltschaft und Amtsgericht andererseits bindet unnötige Ressourcen. Durch die manuelle Eingabe von umfangreichen Datensätzen werden nicht nur bei der Eingangsbearbeitung, sondern auch bei der weiteren Kommunikation sowohl in den Serviceeinheiten der Staatsanwaltschaften als auch bei den Polizeibehörden und Amtsgerichten Arbeitskapazitäten gebunden. Durch geeignete Schnittstellen könnte dieser Aufwand aus Sicht des Landesrechnungshofes erheblich verringert und damit die Bearbeitung der Verfahren erheblich erleichtert sowie Übertragungsfehler vermieden werden.

Deshalb empfiehlt der Landesrechnungshof dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung zu prüfen, ob ein sicherer und wirtschaftlicher digitaler Datenaustausch mittels Schnittstellen zwischen den eingesetzten IT-Verfahren der beteiligten Behörden eingerichtet werden kann.

Andere Bundesländer haben bereits entsprechende elektronische Schnittstellen im Einsatz. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich bei einer digitalen Übernahme der Ermittlungsdaten der bisher dafür vorgesehene Arbeitsaufwand in den Staatsanwaltschaften verringern lässt.

4 Empfehlungen zur zukünftigen Bedarfsermittlung

Die Justizministerkonferenz hat beschlossen, die bisherigen mittleren Bearbeitungszeiten nach PEBB§Y ab 2014 durch Vollerhebungen zu aktualisieren. Ergebnisse werden jedoch nicht vor 2015 erwartet. Der Landesrechnungshof sieht für die von ihm untersuchten beiden Geschäfte „Strafsachen“ und „Verkehrssachen“ der Serviceeinheiten in den Staatsanwaltschaften bereits jetzt Handlungsbedarf. Mit den Untersuchungen des Landesrechnungshofes liegen belastbare neue landeseigene Basiszahlen vor. Deshalb sollten diese bereits jetzt für die Ermittlung des Personalbedarfs in den Staatsanwaltschaften herangezogen werden.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof bei den Erhebungen der Landesjustizverwaltungen zur Fortschreibung von PEBB§Y ab 2014 bzw. bei gegebenenfalls eigenen Erhebungen des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung Sachsen-Anhalts zu prüfen, ob der im Rahmen der Prüfung angewandte Methodenmix der Rechnungshöfe genutzt werden kann.

5 Stellungnahme des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung

Das Ministerium teilt die Auffassung, dass die im Jahr 2002 ermittelten PEBB§Y-Basiszahlen einer grundsätzlichen Überprüfung bedürfen.

Es verweist in seinen Ausführungen darauf, dass es die Ergebnisse des Landesrechnungshofes auch unter Berücksichtigung des vom ihm eingesetzten Methodenmixes für nicht belastbarer und repräsentativer hält, um als tragfähige Grundlage für die Bemessung des Personalbedarfs zu dienen. Das Ministerium sieht in der isolierten Betrachtung der untersuchten Einzelaufgaben in zwei Staatsanwaltschaften durch den Landesrechnungshof nicht die tatsächliche bedarfsrelevante Aufgabenvielfalt in vollem Umfang realistisch abgebildet. So seien die derzeit angewandten PEBB§Y-Basiszahlen das Ergebnis mehrmonatiger Vollerhebungen an bundesweit repräsentativen Standorten. Deshalb können die vom Landesrechnungshof ermittelten Basiszahlen die bislang zugrunde gelegten PEBB§Y-Basiszahlen kurzfristig nicht ersetzen. Das Ministerium führt aus, dass (erst) dann eine genauere Analyse möglich sein wird, wenn aktualisierte Zahlen durch die bundesweiten Vollerhebungen 2014 zur Aktualisierung der PEBB§Y-Grundlagen vorliegen.

Gleichwohl wird das Ministerium für den Personaleinsatz, der oberhalb des nach dem bisherigen PEBB§Y festgestellten Bedarfs liegt, einen justizinternen personellen Belastungsausgleich durchführen.

Für den Bereich der Staats- und Amtsanwälte teilt das Ministerium grundsätzlich die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Kennzahlen ein (erstes) Indiz für eine notwendige Überprüfung darstellen. Gleichzeitig weist das Ministerium aber darauf hin, dass anders als im Servicebereich der Personalbedarf im Entscheiderbereich maßgeblich von Veränderungen der inhaltlichen und rechtlichen Materie geprägt ist.

Zum automatischen Datenaustausch zwischen den am Strafverfahren beteiligten Stellen teilte das Ministerium mit, dass es sich an länderübergreifenden Programmierarbeiten zur Einrichtung einer Schnittstelle beteiligt, aber darüber hinaus auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten eine umfassende Analyse der relevanten Kosten- und Nutzenfaktoren erfolgen muss. Als wesentliche Machbarkeitsvoraussetzung bedarf es hierfür einer ausreichend leistungsfähigen IT-Infrastruktur, die in den Justizdienststellen derzeit jedoch nicht zuverlässig vorausgesetzt werden kann.

6 Fazit

Aufgrund der Prüfung des Personalbedarfs und -einsatzes in den Staatsanwaltschaften Sachsen-Anhalts sieht der Landesrechnungshof folgenden Handlungsbedarf:

1. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die ermittelten landeseigenen Basiszahlen für die Personalbedarfsbemessung in den Staatsanwaltschaften Sachsen-Anhalt für die beiden untersuchten Geschäfte zu nutzen. Die Justizverwaltung sollte eigene Analysen anstellen, um auf dieser Grundlage zu prüfen, ob die Zahlen auf alle Staatsanwaltschaften des Landes übertragbar sind.
2. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die von ihm identifizierten fast 88 Vollbeschäftigteneinheiten im Servicebereich der Staatsanwaltschaften zukünftig bedarfsgerecht eingesetzt werden. Für den Fall, dass kein bedarfsgerechter Personaleinsatz in anderen Bereichen möglich ist, sind die Stellen im Rahmen des Personalentwicklungskonzeptes zu reduzieren.
3. Der Geschäftsanfall bei Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaften ist in den letzten Jahren tendenziell rückläufig. Diese Tendenz hat sich nicht in entsprechendem Maße auf den Personaleinsatz im Servicebereich und bei den Staats- und Amtsanwälten ausgewirkt. Der Landesrechnungshof hält weitere gezielte Untersuchungen hierfür erforderlich.
4. Die IT-Verfahren zur Vorgangsbearbeitung sind zielgerichtet weiterzuentwickeln.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung im Rahmen eines justizinternen personellen Belastungsausgleichs den bereits vor der Prüfung des Landesrechnungshofes bestehenden überhöhten Personaleinsatz abbauen wird. Für ihn ist jedoch nicht akzeptabel, dass die vom Landesrechnungshof ermittelten Basiszahlen für den Untersuchungsbereich nicht angewandt werden und stattdessen auf die Ergebnisse der im Jahr 2014 beginnenden bundesweiten Vollerhebung zur Aktualisierung der PEBB§Y-Grundlagen gewartet werden soll. Dadurch wird aus Sicht des Landesrechnungshofes für den Servicebereich der Staatsanwaltschaften der überhöhte Personaleinsatz fortgeschrieben. So liegen mit den neu ermittelten Basiszahlen des Landesrechnungshofes erstmals landeseigene Basiszahlen vor, die aufgrund der Einbeziehung von 44 v. H. des für die Aufgabenerfüllung landesweit eingesetzten Personals und des eingesetzten Methodenmixes als repräsentativ betrachtet werden können. Auch wenn die im Jahr 2002 erhobenen PEBB§Y-Daten durch mehrmonatige bundesweite Vollerhebungen entstanden sind, so muss kritisch angemerkt werden, dass Erhebungen in Dienststellen in Sachsen-Anhalt seinerzeit nicht erfolgten. Im Übrigen sind die Daten in den anderen Bundesländern ausschließlich aus dem Instrument der Selbstaufschreibung gewonnen wurden.

Darüber hinaus liegen die im Rahmen der gemeinsamen Prüfung von weiteren fünf Rechnungshöfen für die dortigen Staatsanwaltschaften nach der gleichen Prüfungsmethodik ermittelten neuen Basiszahlen ebenfalls alle unter den bisher angewandten PEBB§Y-Basiszahlen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1320	– Vermögensverwaltung
Haushaltsjahre		
2008 - 2011		

11 Inkonsequentes Verhalten bezüglich der Veräußerung des Landesweingutes Kloster Pforta GmbH

Die bisherige wirtschaftliche Entwicklung des Landesweingutes Kloster Pforta GmbH (LWG) entspricht nicht den geplanten Erwartungen des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt, die es im Rahmen der Umwandlung des Weingutes von einem Landesbetrieb in eine GmbH zum 1. Januar 2008 dargelegt hatte.

Die besondere Betonung der Marktorientierung des Weingutes und die bisherigen Verkaufsabsichten lassen Zweifel an den vorgebrachten Argumenten eines wichtigen Landesinteresses aufkommen.

Nunmehr plant die Landesregierung, das Weingut an eine andere Landesgesellschaft zu verkaufen. Bezüglich dieser geplanten Veräußerung hat der Landesrechnungshof Bedenken geäußert.

Im Zeitraum 2009 bis 2011 war es der Gesellschaft nicht gelungen, eine dauerhafte Lösung für die problematische Personalsituation im Bereich der Kellerwirtschaft zu finden.

Aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht ist es nicht nachvollziehbar, dass das LWG allein mit der Betreuung eines kulturhistorisch und touristisch bedeutsamen, aber sanierungsbedürftigen und unwirtschaftlichen Weinberges beauftragt ist.

1 Vorbemerkung

Das LWG ist eines von fünf Landesweingütern in Deutschland. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat nach Beschlussfassung der Landesregierung vom 11. September 2007 das LWG ab dem Jahr 2008 von einem Landesbetrieb nach § 26 LHO in eine GmbH umgewandelt. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 100.000 €. Das Land Sachsen-Anhalt ist alleiniger Gesellschafter.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2011 die Betätigung des Landes beim Weingut geprüft und dabei nachfolgende Feststellungen getroffen.

2 Ursprüngliche Verkaufsabsichten

Das Landeskabinett hatte auf seiner Haushaltsklausur am 25. September 2002 beschlossen, das LWG, das bisher als Landesbetrieb nach § 26 LHO im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt geführt wurde, zu veräußern.

Die Landesregierung war zu diesem Zeitpunkt von der Vereinnahmung eines Veräußerungserlöses von rund 4 Mio. € ausgegangen.

Daraufhin hatte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt unter Beteiligung des Ministeriums der Finanzen Maßnahmen für den Verkauf des Landesbetriebes eingeleitet. So hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt z. B. die Zuordnung der Liegenschaften und die rechtliche Situation des Personals geklärt. Das Ministerium hat durch einen Sachverständigen unter Mitwirkung der Oberfinanzdirektion (OFD) ein Wertgutachten fertigen lassen. Der ermittelte Wert betrug rund 3,41 Mio. €.

Im August 2003 lagen im Rahmen des „Nichtförmlichen Verfahrens - Interessenbekundungsverfahren“ insgesamt 42 Interessenbekundungen vor. Mit fünf Interessenten führte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt konkrete Verkaufsverhandlungen.

In Auswertung der tatsächlichen Angebote und der Verkaufsverhandlungen teilte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt der Landesregierung im Rahmen einer Kabinettsbefassung am 16. Dezember 2003 als gegenwärtigen Sachstand zum Verkauf mit, dass eine Veräußerung des LWG nur mit erheblichem Verlust möglich sein würde.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass es durchaus Angebote gab, bei deren Berücksichtigung das Land einen Kaufpreis hätte erzielen können, der annähernd dem von der OFD ermittelten Wert entsprach.

So hatte eine Gesellschaft, die verschiedene Weingüter betreibt, 2003 ein Angebot in Höhe von 3,4 Mio. € abgegeben.

Aufgrund von Zweifeln des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt an der Seriosität des Gebotes, u. a. begründet mit fehlenden Betriebs- und Finanzierungskonzepten des Bieters, kamen die Verkaufsverhandlungen nicht zu einem Abschluss. Im April 2004 wurde eine erneute Ausschreibung für den Verkauf initiiert. Insgesamt wurden in dieser Runde 15 Exposés verschickt, mit vier Interessenten wurden Vor-Ort-Besichtigungen des LWG durchgeführt.

Bis zum Ende der Einreichungsfrist (15. Juli 2004) ging u. a. das Angebot einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts für den Erwerb des ganzen Betriebes in Höhe von 2,8 Mio. € ein. Dieses wurde gleichfalls nicht angenommen.

Aus den Unterlagen⁷⁸ hat der Landesrechnungshof entnommen, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt als Grund Folgendes angegeben hatte:

„Das vorgelegte Bewirtschaftungskonzept enthält nicht ausreichend untersetzte betriebswirtschaftliche Angaben insbesondere in den Bereichen Weinvermarktung und Rentabilitätsvorschau. Auch wurden die natürlichen Anbaubedingungen des Weinbaugebietes Saale-Unstrut nur unzureichend berücksichtigt. Eine Finanzierungszusage einer Bank wurde vom Bewerber nicht vorgelegt.“

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2012 mit, dass die o. g. Gesellschaft trotz wiederholter Anforderung die für den Verkauf notwendigen Betriebs- und Finanzierungskonzepte nicht vorgelegt hat und somit die Ernsthaftigkeit des Angebotes zweifelhaft war.

Weitere Argumente wurden nicht genannt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt zur damaligen Zeit die Privatisierung nicht mit Nachdruck betrieben. Unabhängig davon belegen aber die Privatisierungsabsichten, dass es bereits 2003 und 2004 Zweifel am wichtigen Landesinteresse gab.

3 Umwandlung des LWG in eine GmbH

Die Landesregierung hatte am 11. September 2007 beschlossen, den Landesbetrieb Landesweingut Kloster Pforta in eine GmbH umzuwandeln.

⁷⁸ Vorlage des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 28. September 2004 an das Kabinett

Gleichzeitig wurde das gesamte, vom LWG bislang genutzte Vermögen des Landes nach den §§ 168 ff. Umwandlungsgesetz zum 1. Januar 2008 in die GmbH ausgegliedert. Mit der technischen Abwicklung der Umwandlung beauftragte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt die bislang für das Landesweingut tätige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

Begründet wurde die Umwandlung insbesondere mit dem Wegfall administrativer Hemmnisse als LHO-Betrieb. Finanziell konnte dies jedoch nicht beziffert werden.

Neben den administrativen Vorteilen hatte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt die wirtschaftlichen Vorteile einer Umwandlung in eine GmbH in der o. g. Kabinettsbefassung dargestellt.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof die der Kabinettsbefassung zugrunde liegenden Planungen für das LWG mit den tatsächlichen Ergebnissen verglichen. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

Jahr/Positionen aus JA	2008 lt. W-Plan	2008 Ist lt. JA	2009 lt. W-Plan	2009 Ist lt. JA	2010 lt. W-Plan	2010 Ist lt. JA
	- in € -					
Erträge gesamt	1.720.727	1.870.142	2.005.552	2.192.999	1.950.500	1.710.967
Materialaufwand	329.873	677.016	339.139	615.959	514.400	448.957
Personalaufwand	622.821	823.592	637.363	755.118	731.700	731.700
Betriebsergebnis	337.911	-164.089	423.019	-23.526	13.200	-216.015
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	208.427	-140.611	261.652	2.443	10.200	-197.435

Quelle: W-Planzahlen bis 2009 aus Kabinettsvorlage 2007, Wirtschaftsplan (W-Plan) 2010 aus dem W-Plan des LWG, Ist-Werte aus den Jahresabschlüssen (JA) des LWG

Die Vergleiche zeigen, dass – auch unter Beachtung nicht vorhersehbarer Witterungseinflüsse – die wirtschaftliche Entwicklung des LWG nicht den geplanten Erwartungen entsprach.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass durch die Veränderung der Rechtsform allein kein wirtschaftlicher Aufschwung erfolgen kann. Dies gilt umso mehr, wenn wie beim Landesweingut Grundvoraussetzungen, wie z. B.

- Aufbau- und Ablauforganisation des Unternehmens,
- Personalausstattung und personelle Besetzung in den einzelnen Geschäftsbereichen des Unternehmens,
- materielle Grundlagen des Unternehmens (Weinanbauflächen, Gebäude und Anlagen),

- Planungs- und Steuerungsinstrumente (eingesetzte Software, Preisermittlung, Controlling)

weitestgehend unverändert bleiben.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilt in seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2012 die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass sich in der Praxis die personellen Rahmenbedingungen und Auflagen eines LHO-Betriebes und einer landeseigenen GmbH nur geringfügig unterscheiden und Personalanpassungen deshalb nur sehr langsam durchgeführt werden.

Die Abweichungen zu den im Vorfeld der Gründung der GmbH geplanten Ergebnissen begründet das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt mit unvorhersehbaren Erntemengen und mit Bestandsverschiebungen für Discount-Abfüllungen in 2008 und 2009. Im Jahr 2011 habe das LWG ein gutes Ernteergebnis erzielt. Auch in der Marketingstrategie würden sich erste Erfolge abzeichnen.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Landesregierung für künftige Entscheidungen über die Umwandlung von Landesbetrieben in Unternehmen des privaten Rechts realistische Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung zugrunde legt. Dabei sollte sie von einem ausgewogenen Verhältnis von Chancen und Risiken des Unternehmens und seines Umfeldes ausgehen.

4 Wichtiges Landesinteresse und vorgesehene Veräußerung an die Landgesellschaft mbH

Das Land soll sich, so gibt es der § 65 LHO vor, an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt. Das Vorliegen dieses wichtigen Interesses muss das Land nachweisen.

Bezüglich der vom Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt vorgetragenen Argumente zum Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses als Voraussetzung für eine Beteiligung des Landes nach § 65 LHO wie

- Förderung und Beeinflussung des reichen weinbaulichen und touristischen Potenzials der Region als größtes Einzelweingut,
- Wahrnehmung der Aufgaben eines Muster- und Demonstrationsweingutes,
- Erhaltung des Vermögensbesitzes in seiner Gesamtheit,

- kulturhistorische Bedeutung der Weinberge Pfortenser Köppelberg und Gosecker Dechantenberg,
weist der Landesrechnungshof auf das Subsidiaritätsprinzip hin.

Danach wird die Versorgung eines Marktes mit hochwertigen Weinen in erster Linie durch private Weingüter sichergestellt. Die besondere Betonung der Marktorientierung des Landesweingutes lässt daher Zweifel am Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses aufkommen.

Nunmehr plant die Landesregierung erneut – wie bereits 2003 und 2004 –, das Landesweingut zu veräußern. Dabei sind Einnahmen von rund 4 Mio. € vorgesehen. Diese sind im Haushaltsplan 2012/2013 im Einzelplan 13, Kapitel 1320, Titel 133 04 für das Jahr 2013 veranschlagt.

Den Widerspruch zwischen dem Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses und einer geplanten Veräußerung will die Landesregierung wie folgt lösen:

Das Land sieht keine Veräußerung an einen privaten Dritten vor, sondern will die Anteile des Landes am LWG an die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (Landgesellschaft) veräußern, deren Mehrheitsgesellschafter mit 94,45 v. H. ebenfalls das Land Sachsen-Anhalt ist.

Der Landesrechnungshof hat aus folgenden Gründen Bedenken bezüglich der Veräußerung:

1. In den letzten Jahren hat die Landgesellschaft ihr Eigenkapital deutlich erhöht, weil sie erhebliche Jahresüberschüsse erzielen konnte. Dies ist überwiegend auf den Verkauf der ehemaligen landeseigenen landwirtschaftlichen Flächen zurückzuführen.

Die Übertragung der damaligen landeseigenen Liegenschaften an die Landgesellschaft war nicht zum Verkehrswert, sondern zum niedrigeren Ertragswert erfolgt. Die bis heute von der Landgesellschaft erzielten Mehrerlöse, die entsprechend den derzeitigen vertraglichen Regelungen zu 50 v. H. bei der Landgesellschaft verblieben sind, sollten deshalb im Wege der Ausschüttung im Haushalt Einzelplan 13, Kapitel 1320 vereinnahmt werden. Im Haushaltsplan 2012/2013 sind im Einzelplan 13, Kapitel 1320, Titel 121 12 für das Jahr 2012 bereits Ausschüttungen von

8,9 Mio. € vorgesehen. Eine Ausschüttung der Mehrerlöse sollte auch künftig so vorgesehen werden. Die vorhandenen Mittel sollten nicht für den Kauf von Anteilen an Unternehmen des privaten Rechts verwandt werden.

2. Der Verkauf der Anteile des Landes am LWG hat keine unmittelbaren Wirtschaftlichkeitseffekte.

Mit dem Verkauf des LWG tritt lediglich ein Eigentümerwechsel ein. Das Unternehmen LWG bleibt als Einheit in der bestehenden Form erhalten. Es ändern sich weder das Geschäftsfeld des LWG, die Organisationsstruktur noch die personelle Besetzung oder die sonstigen Rahmenbedingungen. Inwieweit die Landgesellschaft künftig in der Lage sein wird, die beim LWG durchzuführenden Investitionen zu unterstützen, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes derzeit nicht absehbar.

3. Durch eine Veräußerung des LWG an die Landgesellschaft wird die Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung erschwert, da künftig das LWG nur noch als mittelbare Landesbeteiligung zu bewerten wäre. Aus Sicht des Landesrechnungshofes geht dieses einher mit dem Verlust des angemessenen Einflusses des Landes nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO, da dann der direkte Zugriff durch das Land als Gesellschafter auf das Unternehmen nicht mehr gegeben ist. Dieser Verlust an Einfluss lässt sich nur teilweise durch entsprechende Zuweisung von Befugnissen an den Aufsichtsrat kompensieren, wobei Interessenkollisionen zwischen den Interessen der Aufsichtsratsmitglieder, den Gesellschafterinteressen der Landgesellschaft und den Interessen des Landes nicht ausgeschlossen sind.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat in seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2012 darauf hingewiesen, dass der Veräußerungserlös bei einem Verkauf des LWG an die Landgesellschaft dem Landeshaushalt zufließen soll. Außerdem erwarte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt durch die Anteilsveräußerung eine Stabilisierung und Verbesserung der wirtschaftlichen Ergebnisse des LWG. Dieses könne auch bei einem Erwerb der Anteile des LWG durch die Landgesellschaft mit Fremdkapital gelten. Das Ministerium sehe aufgrund des bestehenden Landesinteresses eine Veräußerung an einen privaten Dritten ohnehin nicht vor.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt geht davon aus, dass das LWG künftige Mittel für Investitionsvorhaben selbst erwirtschaftet.

Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass der angemessene Einfluss des Landes durch die mittelbare Beteiligung des Landes nicht mehr gegeben sein könnte, teilt das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt nicht.

Unter Berücksichtigung, dass sich die Situation hinsichtlich des wichtigen Landesinteresses bei der 2003/2004 geplanten Veräußerung bis heute nicht wesentlich verändert hat, sollte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch weiterhin prüfen, inwieweit eine materielle Privatisierung des LWG – hier die Veräußerung an einen privaten Dritten – wirtschaftlich ist.

5 Personalsituation im Betriebsteil Kellerwirtschaft

Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof die Personalausstattung betrachtet und hält nachfolgende Feststellungen für notwendig.

Mitarbeiter im LWG arbeiten u. a. in folgenden Betriebsteilen:

- Kaufmännischer Leiter in der Geschäftsführung,
- Kellermeister in der Kellerwirtschaft und
- Weinbauleiter im Weinbaubereich.

Dabei kommt dem Kellermeister eine „Schlüsselstellung“ zu. Der Kellermeister, heute vielfach auch als Weinmacher bezeichnet, stellt eine wichtige Fach- und Führungskraft innerhalb eines Weingutes dar. Er koordiniert die Arbeitsabläufe bei der Verarbeitung von Trauben und stellt die gleichbleibend hohe Verarbeitungsqualität in allen Ausbaustufen sicher. Er hat maßgeblichen Einfluss auf Erfolg oder Misserfolg eines Weinbaubetriebes. Damit wird deutlich, dass eine Kontinuität der Arbeit notwendig ist und sich auf die Wirtschaftlichkeit eines Betriebes auswirken kann.

Die Besetzung der Stelle des Kellermeisters hat sich im LWG als besonders problematisch erwiesen.

Zu Beginn des Jahres 2009 war die Stelle vakant. Der ehemalige Kellermeister hatte zum 31. Dezember 2008 gekündigt.

Ein neuer Kellermeister, den das LWG nach viermonatiger Suche im April 2009 eingestellt hatte, hat sein Vertragsverhältnis bereits nach drei Wochen wieder gelöst. Ein

weiterer Nachfolger des ausgeschiedenen Kellermeisters hat am 31. August 2009 seine Arbeit begonnen und zum 3. Februar 2010 wieder aufgegeben.

Mit Schreiben vom 16. März 2009 bewarb sich ein Student, der zu diesem Zeitpunkt ein Studium zum Techniker für Weinbau und Kellerwirtschaft absolvierte, um die Stelle des Kellermeisters. Zum 15. August 2009 hatte ihn der Geschäftsführer als Techniker im Weinbau und in der Kellerwirtschaft eingestellt und ihm zunächst die Aufgaben des 1. Küfers zugewiesen.

Da das LWG seit dem 3. Februar 2010 keinen Kellermeister mehr hatte, setzte der Geschäftsführer den Techniker im Februar 2010 (kurz nach Beendigung seiner sechs Monate Probezeit) als kommissarischen Kellermeister ein. Seit dem 1. Januar 2011 ist er Kellermeister des LWG.

Um die schwierige Situation ab 2009 zu überbrücken, hatte der Geschäftsführer des LWG auf Empfehlung eines Aufsichtsratsmitgliedes einen sog. Flying Winemaker eingestellt. Dieser war zur fachkundigen, zeitweisen Unterstützung des vorhandenen Personals gedacht.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass das LWG auf die Unterstützung des Flying Winemakers als kellerwirtschaftlicher Berater in einer Übergangszeit angewiesen war, da sowohl der seinerzeit tätige junge Kellermeister als auch die erst 2009 eingestellten Küferinnen relativ neu im LWG tätig waren.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich das Fehlen eines festangestellten Kellermeisters auf die wirtschaftliche Situation eines Weingutes negativ auswirken kann. Er hält es daher für notwendig, – auch wenn die Personalgewinnung im Bereich des Kellers sehr schwierig ist – eine dauerhaft tragfähige Lösung für die Personalprobleme im Bereich der Kellerwirtschaft zu finden.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2012 mit, dass es die gute Ernte im Geschäftsjahr 2011 und die hohe Qualität der produzierten Weine als Indiz dafür sieht, dass sich die Personalstrategie des Geschäftsführers bestätigt.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt als Gesellschafter empfohlen, auf das Personalmanagement für den Bereich Kel-

lerwirtschaft einzuwirken, insbesondere darauf, dass die Stelle des Kellermeisters nunmehr längerfristig besetzt bleibt, um vor allem eine hohe Qualität der Erzeugnisse des LWG zu gewährleisten.

6 Belastung durch den Gosecker Dechantenberg

Der Gosecker Dechantenberg mit seiner mehr als 850-jährigen Weinbautradition besitzt eine Anbaugröße von rund 3,5 ha. Dies entspricht rund 7,5 v. H. der gesamten Anbaufläche des LWG. Hier wird ausschließlich manueller Terrassenweinbau betrieben.

In der Kabinettsbefassung im September 2007 zur Umwandlung des LWG in eine GmbH hatte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt ausgeführt, dass eine wirtschaftlich arbeitende GmbH angestrebt wird. Andererseits hat es in dieser Kabinettsbefassung bereits die künftige Belastung der GmbH für die Erhaltung des Gosecker Dechantenberges – damals – auf rund 200.000 € beziffert. Bereits hier hatte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt selbst dargestellt, dass die für die Sanierung anfallenden Kosten nicht aus den Erträgen dieser Flächen erzielt werden können.

In den Jahren 2008 bis 2010 hat das LWG kleinere Investitionen für den Gosecker Dechantenberg getätigt. Dabei haben diese Investitionen das gesamte Jahresergebnis des LWG verbraucht bzw. deutlich negativ beeinflusst.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen der Prüfung fest, dass der Gosecker Dechantenberg eine besondere finanzielle Belastung für das LWG darstellt. Er stellte weiterhin fest, dass das LWG nicht über die Mittel verfügt, um die Investitionstätigkeit weiter voranzutreiben, die aufgrund des sich verschlechternden Zustandes des Berges notwendig wäre.

Die Geschäftsführung des LWG geht derzeit davon aus, dass das notwendige Investitionsvolumen zur Instandsetzung am Gosecker Dechantenberg bei rund 3 Mio. € liegt. Hinzu kämen voraussichtlich weitere Aufwendungen für die laufende Instandhaltung.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es betriebswirtschaftlich nicht nachvollziehbar, das LWG weiterhin mit der Betreuung eines kulturhistorisch bedeutsa-

men, aber sanierungsbedürftigen und unwirtschaftlichen Weinberges zu beauftragen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass aus rein betriebswirtschaftlichen Überlegungen heraus keine Investitionen mehr durch das LWG für den stark sanierungsbedürftigen Weinberg durchgeführt werden sollten.

In seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2012 stellt das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt den Gosecker Dechantenberg weiterhin als sehr bedeutsam für die Erzeugung hochwertiger Weine dar. Außerdem verweist das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt auf die kulturhistorische Bedeutung, die Steigerung des Images und die positive Ausstrahlung für das LWG.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilt mit, dass eine Mittelzuführung für die Sanierung des Weinberges aus dem Landeshaushalt nicht vorgesehen sei. Derzeit sei ein Flurneuordnungsverfahren in Goseck geplant, das das LWG entlasten kann. Für das Verfahren sei ein Fördersatz von 83 v. H. in Aussicht gestellt. Für das LWG verbliebe ein Sonderbeitrag in Höhe von 17 v. H., der zeitlich gestaffelt verteilt werden könnte. Zur Denkmalerhaltung habe das LWG vom Kultusministerium im Jahr 2010 rund 40.000 € und im Jahr 2011 rund 90.000 € erhalten.

Der Landesrechnungshof sieht in den Bemühungen des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt erste Ansätze zur Entlastung des LWG und zur Sanierung und Erhaltung des Weinberges. Die Landesregierung sollte die eingeleiteten Maßnahmen weiter unterstützen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
Titelgruppe	63	– Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Regionalisierungsgesetz
geprüftes Haushaltsvolumen 2006 - 2010		– rund 3,15 Mio. €

12 Lange Dauer und fehlende flächendeckende Umsetzung des Projektes Regio-Info

Die Zielstellung des Landes, das „Informationssystem Nahverkehr Sachsen-Anhalt“ zu einer komplexen Bündelungsstelle der dynamischen Fahrplaninformation und Anschlusssicherung im Land weiterzuentwickeln, ist auch nach einer Projektlaufzeit von über sechs Jahren (2006 bis 2011) noch nicht erfüllt. Das fehlende Gesamtkonzept verhindert das Abrechnen von Meilensteinen und eine begleitende Erfolgskontrolle.

Verkehrsunternehmen erhielten Fördermittel, die sich bisher nur punktuell auf die Qualität des ÖPNV ausgewirkt haben. Eine wirtschaftliche Verwendung der eingesetzten Mittel ist damit nicht gegeben.

Im Plan des öffentlichen Personennahverkehrs des Landes Sachsen-Anhalt (ÖPNV-Plan)⁷⁹ wird ausgeführt, dass zukünftig das „Informationssystem Nahverkehr Sachsen-Anhalt“ (INSA) zu einer komplexen Bündelungsstelle der dynamischen Fahrplaninformation und Anschlusssicherung im Land weiterzuentwickeln ist. Es sollen die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden, um Fahrgästen und Verkehrsunternehmen Echtzeitdaten des Fahrplans⁸⁰ zur Verfügung stellen zu können.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen finanzierte im Jahr 2005 ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt „Autarkes, dynamisches Fahrgastinformations- und Sicherheitssystem für den ÖPNV an Haltestellen und Haltepunkten“,

⁷⁹ vom 20. Dezember 2005, Pkt. 6.2.3 Fahrgastinformations-, Auskunfts- und Anschlusssicherungssysteme

⁸⁰ d. h. die tatsächlichen aktuellen Ankunfts- bzw. Abfahrtszeiten der entsprechenden Verkehrsmittel

bei dem „am Beispiel von Sachsen-Anhalt der Einsatz innovativer, kostengünstiger, flächendeckender Leit- und Kommunikationstechnologie konzeptionell erarbeitet und an einem Beispiel planerisch durchgearbeitet“⁸¹ wurde.

Aufbauend auf den Ergebnissen dieses Forschungs- und Entwicklungsprojektes hat das Land Sachsen-Anhalt im Haushaltsjahr 2006 das Projekt „Regio-Info – Anschlussinformation und zentrale Fahrgastinformation Sachsen-Anhalt“ initiiert und die Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA) mit der Durchführung beauftragt.

Im ÖPNV-Investitionsprogramm 2006 des Landes Sachsen-Anhalt wurden für dieses Projekt über die gesamte Laufzeit (dort angegeben mit 2006 bis 2007 ff.) Gesamtausgaben in Höhe von 4,95 Mio. € geplant.

Ziel dieses Projektes⁸² ist es

- 1.120 Fahrzeuge für die Ortung zu ertüchtigen und
- 1.180 Haltestellen mit dynamischen Fahrgastinformationen (DFI)⁸³ auszustatten, um so die Fahrgäste im Land flächendeckend über aktuelle Ankunfts- und Abfahrtszeiten (Echtzeitdaten) im öffentlichen Personennahverkehr zu informieren.

Im Übrigen war es Inhalt des Projektes, das vorhandene System INSA (die durch die NASA betriebene landesweite Fahrplanauskunft für Bus und Bahn) als Datenverarbeitungssystem für den verfolgten Zweck weiterzuentwickeln und zu nutzen.

Neben der Schaffung der technischen Voraussetzungen bei den Verkehrsunternehmen (Fahrzeuge entsprechend aufrüsten und Haltestellen mit den erforderlichen Anzeigesystemen ausstatten) war es notwendig, das System INSA hard- und softwaremäßig aufzurüsten. Das neu entstehende System INSAplus soll die Anforderungen an eine Echtzeitdatenbank, als Grundlage für eine landesweite Echtzeitauskunft, erfüllen.

Bis zum 31. Dezember 2010 sind Gesamtausgaben des Landes in Höhe von rund 3,15 Mio. € in das Projekt geflossen. Das Vorhaben Regio-Info dauert an und ist weiterhin Bestandteil des ÖPNV-Investitionsprogramms.

⁸¹ Schlussbericht des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens, S. 2

⁸² Lt. Förderantrag der in das Projekt eingebundenen Beratungsgesellschaft für Leit-, Informations- + Computertechnik mbH (BLIC) und des Institutes für Automation und Kommunikation e. V. (ifak) vom 1. März 2006.

⁸³ Bei den „dynamischen Fahrgastinformationen (DFI)“ handelt es sich um Anzeigesysteme an Haltestellen des ÖPNV, die die aktuellen und tatsächlichen Ankunfts- und Abfahrtszeiten des ÖPNV abbilden.

Bei seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Zielstellung des ÖPNV-Planes auch nach einer Projektlaufzeit von sechs Jahren noch nicht erfüllt ist:

1. Flächendeckend waren die technischen Voraussetzungen für eine dynamische Fahrplaninformation und Anschlusssicherung im Land nicht gegeben.
2. Die Verkehrsträger waren über das System nicht miteinander verknüpft.
3. Ein großer Teil der Nutzer des ÖPNV konnte keine Echtzeitdaten an den Haltestellen und in der elektronischen Fahrplanauskunft (INSA - Internet) abfragen.

Während der Prüfung hat die NASA dem Landesrechnungshof keine Unterlagen mit einem abschließenden Konzept und einer konkreten zeitlichen Planung vorgelegt. Damit war nicht erkennbar, wie das Projekt Regio-Info umgesetzt und die verausgabten Haushaltsmittel zeitnah im gesamten Land Sachsen-Anhalt erfolgswirksam werden sollten.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass nur auf der Grundlage eines bestehenden Konzeptes und einer konkreten Planung Meilensteine definiert und abgerechnet und eine begleitende Erfolgskontrolle mit einem entsprechenden Soll-Ist-Vergleich durchgeführt werden können. So könnte neben der Zielerreichung auch der wirtschaftliche Einsatz der Haushaltsmittel überwacht werden.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfung des Landesrechnungshofes bei der NASA im Oktober 2011 stellte sich der Stand der Umsetzung des Projektes Regio-Info wie folgt dar:

1. Lediglich die Verkehrsunternehmen des Schienenpersonennahverkehrs und die Wernigeröder Verkehrsbetriebe GmbH für den Stadtverkehr Wernigerode lieferten Echtzeitinformationen an das System INSAplus. Vier Verkehrsunternehmen befanden sich im Testbetrieb und weitere vier sollten „demnächst“⁸⁴ angeschlossen werden.
2. Der Ausrüstungsstand der Verkehrsunternehmen, der über das Projekt Regio-Info gefördert wurde, war unzureichend:
 - erst 432 der angestrebten 1.120 Fahrzeuge wurden zur Ortung bei 6 Verkehrsunternehmen ertüchtigt,

⁸⁴ Weder die NASA GmbH noch der Zuwendungsempfänger konnten dazu eine terminlich konkrete Auskunft geben.

- 150 von geplanten 1.180 Regio-DFI (Anzeigeanlagen an Haltestellen) wurden von der NASA beschafft und davon waren 95 Geräte an 6 Verkehrsunternehmen vermietet.

- 3. Weitere Fahrscheindrucker mit Ortungsfunktion und dynamische Informationssysteme, die für Regio-Info genutzt werden können, hat die NASA über andere Projekte gefördert. So wurden beispielsweise im Rahmen der Förderung über das „Schnittstellenprogramm“ an Verknüpfungspunkten des Schienen- mit dem Straßenpersonennahverkehr Anzeigesysteme installiert, die auch für das Projekt Regio-Info verwendet werden können. Die im Zusammenhang mit der Gründung des Magdeburger Regionalverkehrsverbundes (marego) geförderten neuen Fahrscheindrucker von Verkehrsunternehmen sind auch für das Projekt Regio-Info einsetzbar. Außerdem verfügen einige Verkehrsunternehmen über rechnergestützte Betriebsleitsysteme (RBL), die über spezielle Schnittstellen mit dem System INSAplus verbunden werden können, jedoch noch nicht eingebunden sind.

- 4. Auch wenn die derzeit an das Testsystem angeschlossenen Verkehrsunternehmen stabile Daten liefern und zum Echtbetrieb umgeschwenkt werden können, bedeutet dies nicht automatisch, dass der Fahrgast an den Haltestellen des Verkehrsunternehmens die Echtzeitinformationen ablesen kann.

So gab es zum Zeitpunkt der Prüfung sechs Verkehrsunternehmen, die ihre Fahrzeuge mit Hilfe von Fördermitteln durch technische Aus- bzw. Umrüstung zur Ortung ertüchtigt haben. Ein Verkehrsunternehmen erhielt beispielsweise für diesen Zweck im Haushaltsjahr 2009 Fördermittel in Höhe von rund 335.000 €. Auch wenn die gewonnenen aktuellen Daten dem System INSAplus zugeführt werden, können die Fahrgäste vor Ort diese Informationen nicht nutzen, da das Verkehrsunternehmen bisher nicht über die dafür notwendigen Anzeigeanlagen an den Haltestellen im Betriebsgebiet verfügt.

Ein anderes Verkehrsunternehmen hat 15 Anzeigeanlagen für Haltestellen, die von der NASA für rund 42.000 € beschafft wurden, im Jahr 2011 angemietet, obwohl die technischen Voraussetzungen für die Fahrzeugortung und damit die Ermittlung von Echtzeitdaten im Unternehmen bisher nicht gegeben sind. Die Anzeigeanlagen (Regio-DFI) zeigen daher nur die Fahrplandaten (Solldaten) an.

Die erfolgreiche Durchführung des Projektes Regio-Info wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Der Landesrechnungshof sieht die Notwendigkeit, dass die NASA bei der Durchführung des Projektes eine stärkere Koordinierung der Förderung einzelner Verkehrsunternehmen und deren Einbindung in das Gesamtvorhaben vornimmt.

Das Ziel des Projektes, die Fahrgäste im Land flächendeckend über aktuelle Ankunfts- und Abfahrtszeiten der Nahverkehrsmittel zu informieren, kann nur erreicht werden, wenn

1. die Beschaffung der Ortungssysteme eines Verkehrsunternehmens (in der Regel handelt es sich hier um Fahrscheindrucker mit Ortungsfunktion),
2. das Senden von Echtzeitdaten an das System INSAplus und
3. der Aufbau von dynamischen Informationssystemen (Regio-DFI, Standardinformationsanzeigen u. a.) im Bedienungsgebiet des Verkehrsunternehmens sachlich und zeitlich zusammenhängend umgesetzt werden.

Die Verwaltung muss alle Anstrengungen unternehmen,

- **schnellstmöglich ein detailliertes Projektkonzept zu erarbeiten,**
- **eine begleitende Erfolgskontrolle durchzuführen,**
- **zeitnah eine tatsächliche flächenhafte Nutzung des Systems Regio-Info für den Fahrgast im Land Sachsen-Anhalt zu gewährleisten und**
- **den Gesamtumfang der noch benötigten Mittel darzustellen.**

Außerdem hat der Landesrechnungshof eine bessere Verknüpfung der einzelnen Fördervorgänge empfohlen, um so den zeitnahen und wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel sicherzustellen.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
	05	– Ministerium für Arbeit und Soziales
Kapitel	1403	– Verkehr
	1306/	– Strukturfondsförderung EFRE IV 2007 - 2013
	1307	Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord/Süd
	1312	– Finanzausweisungen an die Gemeinden
	0509	– Sonstige soziale Leistungen
Titel		– diverse
Haushaltsvolumen 2008 - 2010		– rund 1,5 Mrd. €

13 Komplexe Finanzierungsstrukturen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) im Land Sachsen-Anhalt

Das Gesamtsystem ÖPNV besteht aus den drei Hauptsäulen Schienenpersonennahverkehr (SPNV), öffentlicher Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) und Schülerbeförderung. Durch die zahlreichen Gesetze und die Vielzahl der Beteiligten ergeben sich komplexe Strukturen. Zum einen trägt das Land die Gesamtverantwortung für die Gestaltung des ÖPNV und die Abstimmung der Beteiligten. Zum anderen trägt es bei der Finanzierung des Gesamtsystems mit rund 80 v. H. die Hauptlast. Aus diesen Gründen hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, dass das Ministerium seiner Steuerungs- und Beratungsfunktion künftig stärker nachkommt.

Bei der Vergabe von Verkehrsleistungen muss das Land sicherstellen, dass die Aufgabenträger die Wettbewerbsregeln zur Erreichung des wirtschaftlichsten Ergebnisses beachten.

Bei einzelnen Aufgabenträgern des ÖSPV hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass diese nicht über aktuelle Nahverkehrspläne verfügen. Damit besitzen diese Aufgabenträger keine ausreichenden Planungsgrundlagen.

Nach dem Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG) ist der ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Dabei ist der ÖSPV eine

Pflichtaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger. Der SPNV ist eine Aufgabe des Landes. Entsprechend § 8 dieses Gesetzes obliegt die Finanzverantwortung dem jeweiligen Aufgabenträger.

Um angesichts der knapp bemessenen Ressourcen, die zur Verfügung stehen, eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge sicherzustellen, bedarf es des wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes der entsprechenden finanziellen Mittel.

1 Gesamtausgaben der öffentlichen Hand

Der Landesrechnungshof hat im Jahre 2011 die Finanzierung des ÖPNV im Zeitraum 2008 bis 2010 in allen Landkreisen und kreisfreien Städten untersucht. Dabei hat er insbesondere die Finanzverantwortung des Landes hinsichtlich der Gestaltung und Sicherstellung der Versorgung mit Nahverkehrsleistungen betrachtet. In das Gesamtsystem ÖPNV fließen im Land Sachsen-Anhalt jährlich Finanzierungsmittel in der Größenordnung von rund 500 Mio. € ein. Den rechtlichen Rahmen schaffen

folgende Bundesgesetze:

- Regionalisierungsgesetz (RegG),
- Entflechtungsgesetz und Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (EntflechtG, GVFG),
- Personenbeförderungsgesetz (PBefG),
- Sozialgesetzbuch IX (SGB IX)

und folgende Landesgesetze:

- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG),
- Finanzausgleichsgesetz (FAG) und
- Schulgesetz (SchulG).

Die Finanzierung teilt sich in die folgenden drei Hauptsäulen des ÖPNV auf:

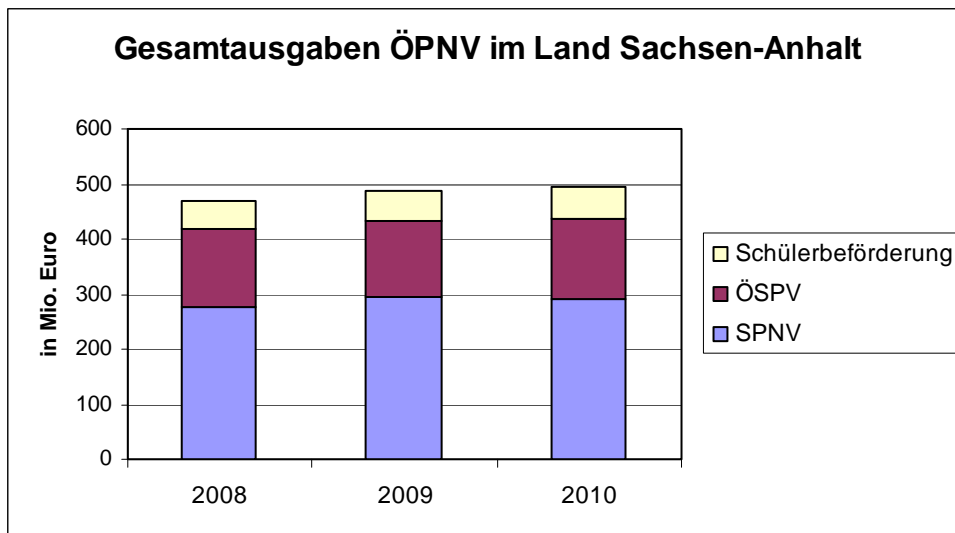
- Schienenpersonennahverkehr (SPNV),
- öffentlicher Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) und
- Schülerbeförderung.

Dies stellt sich für den Prüfungszeitraum wie folgt dar:

Ausgaben der öffentlichen Hand*	2008	2009	2010
	in €		
Gesamtausgaben	rund 468 Mio.	rund 487 Mio.	rund 494 Mio.
Gesamtausgaben je Einwohner	rund 194	rund 204	rund 209

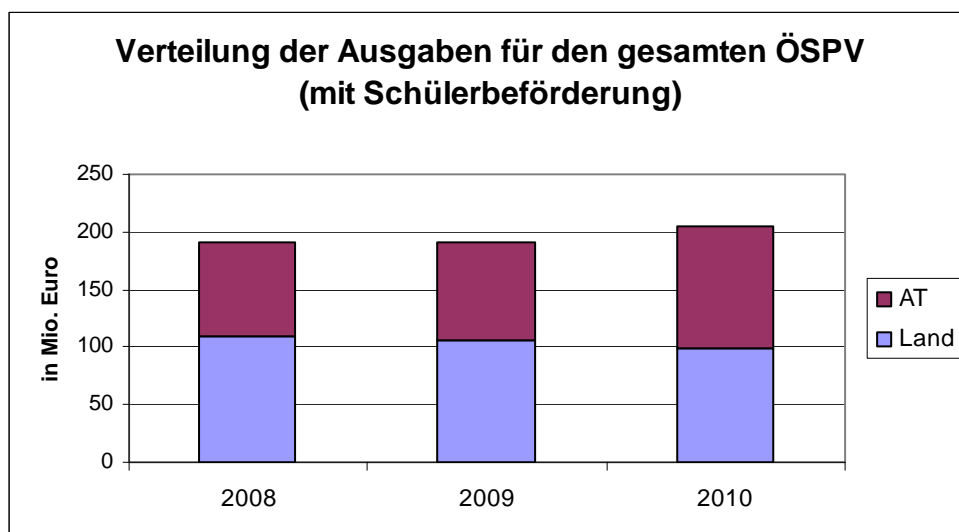
* Bund, Land, Kommunen, EU

Auf die drei Bereiche aufgeteilt, ergibt sich folgendes Bild:



Bei Betrachtung der Gesamtausgaben im ÖPNV, also der Summe der Ausgaben für den SPNV, den ÖSPV und die Schülerbeförderung, ergibt sich beispielsweise für das Jahr 2009, dass bei Gesamtausgaben von rund 487 Mio. € das Land rund 403 Mio. € (rund 83 v. H.) für den ÖPNV verausgabt hat.

Der SPNV wird ausschließlich vom Land finanziert. Beim ÖSPV steuern neben dem Land die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger (AT) Eigenmittel zur Finanzierung bei. Dies stellt sich wie folgt dar:



Von den Gesamtausgaben für den ÖPNV im Jahr 2009 entfallen auf den ÖSPV einschließlich Schülerbeförderung Ausgaben des Landes von rund 106 Mio. €. Die Aufgabenträger des ÖSPV haben im selben Jahr Eigenmittel in Höhe von rund 84 Mio. € aufgebracht. Ab 2010 werden durch die Änderung des FAG keine gesonderten Landeszuweisungen mehr für die Schülerbeförderung ausgereicht. Im Jahr 2010 haben das Land mit rund 99 Mio. € und die Aufgabenträger des ÖSPV mit rund 105 Mio. € zur Finanzierung des ÖSPV beigetragen.

Die Hauptlast der Finanzierung des Gesamtsystems ÖPNV liegt beim Land Sachsen-Anhalt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist damit auch die Gesamtverantwortung für den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der finanziellen Mittel verbunden.

2 Finanzierungsstrukturen des ÖPNV

Das Land Sachsen-Anhalt finanziert als Aufgabenträger des SPNV diesen Teil des ÖPNV vollständig. Dazu verwendet das Land die vom Bund zugewiesenen Regionalisierungsmittel. Daneben beteiligt sich das Land sowohl an der Finanzierung des ÖSPV als auch der Schülerbeförderung. Die entsprechenden Haushaltsmittel sind in verschiedenen Einzelplänen des Landeshaushaltes veranschlagt. Außerdem beteiligen sich die Aufgabenträger des ÖSPV, also die Landkreise und kreisfreien Städte, mit Eigenmitteln an der Finanzierung des ÖSPV und der Schülerbeförderung.

Die Struktur stellt sich wie folgt dar:

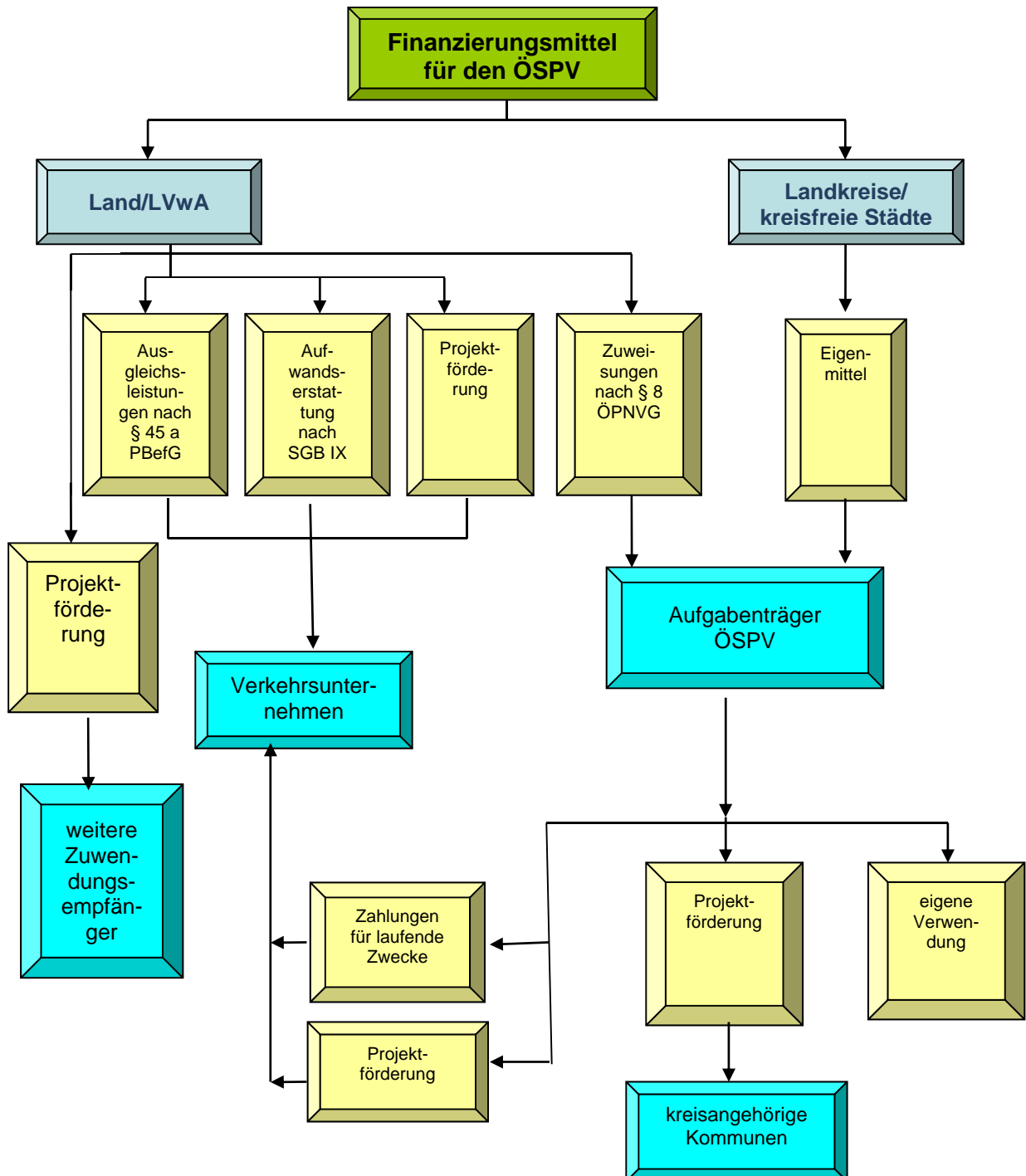
Finanzierungsquelle	Haushaltsplan	Ausgaben in Mio. €			
		2008	2009	2010	2011
Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr					
Zuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte für Schülerbeförderungskosten (11. und 12. Klasse)	Einzelplan 14, Kapitel 1403 – Verkehr – Titel 633 01	0	0	7,25	7,25
Förderung des ÖPNV nach dem EntflechtG und dem GVFG	Titelgruppe 62	7,44	9,51	18,58	19,53
Förderung des ÖPNV nach dem RegG	Titelgruppe 63	333,64	345,28	354,87	351,19
Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr aus gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen	Titelgruppe 65	18,25	16,98	0	0
Ministerium für Arbeit und Soziales					
Beförderung von Schwerbehinderten im ÖPNV	Titelgruppe 61	7,21	6,04	7,06	7,35
Allgemeine Finanzverwaltung					
Strukturfondsförderung EFRE IV 2007 bis 2013 Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord/Süd	Kapitel 1306/1307, Titel 892 64	0,009	0,46	0,50	1,7
Finanzzuweisungen an die Gemeinden	Kapitel 1312, Titel 633 02	20,45	24,45	0*	0*
Ausgaben Landeshaushalt	gesamt	387,00	402,72	388,26	387,02
Eigenmittel Aufgabenträger ÖSPV					
Schülerbeförderung		29,78	30,46	50,14*	nicht darstellbar ohne Abfrage bei den einzelnen AT
ÖSPV allgemein		51,30	53,79	55,30	
Ausgaben Eigenmittel	gesamt	81,08	84,25	105,44	
Ausgaben für den ÖPNV					
gesamt	gesamt	468,08	486,97	493,70	

* Ab dem Haushaltsjahr 2010 sind im Rahmen des FAG keine gesonderten Zuweisungen für die Schülerbeförderung durch das Land ausgewiesen. Durch die Änderung des FAG im Jahr 2010 ist die Beteiligung des Landes an den Kosten der Schülerbeförderung nicht mehr separat darstellbar. Gleichwohl sind in den Allgemeinen Zuweisungen des Landes nach § 12 FAG auch Mittel für die Schülerbeförderung enthalten. Die erhebliche Erhöhung der Eigenmittel der Aufgabenträger für die Schülerbeförderung korrespondiert mit dieser Darstellung.

Der vergleichsweise einfachen und übersichtlichen Finanzierung des SPNV, bei der die NASA GmbH mit der Umsetzung beauftragt ist, steht sowohl für den ÖSPV als auch für die Schülerbeförderung ein mehrschichtiges Verfahren gegenüber.

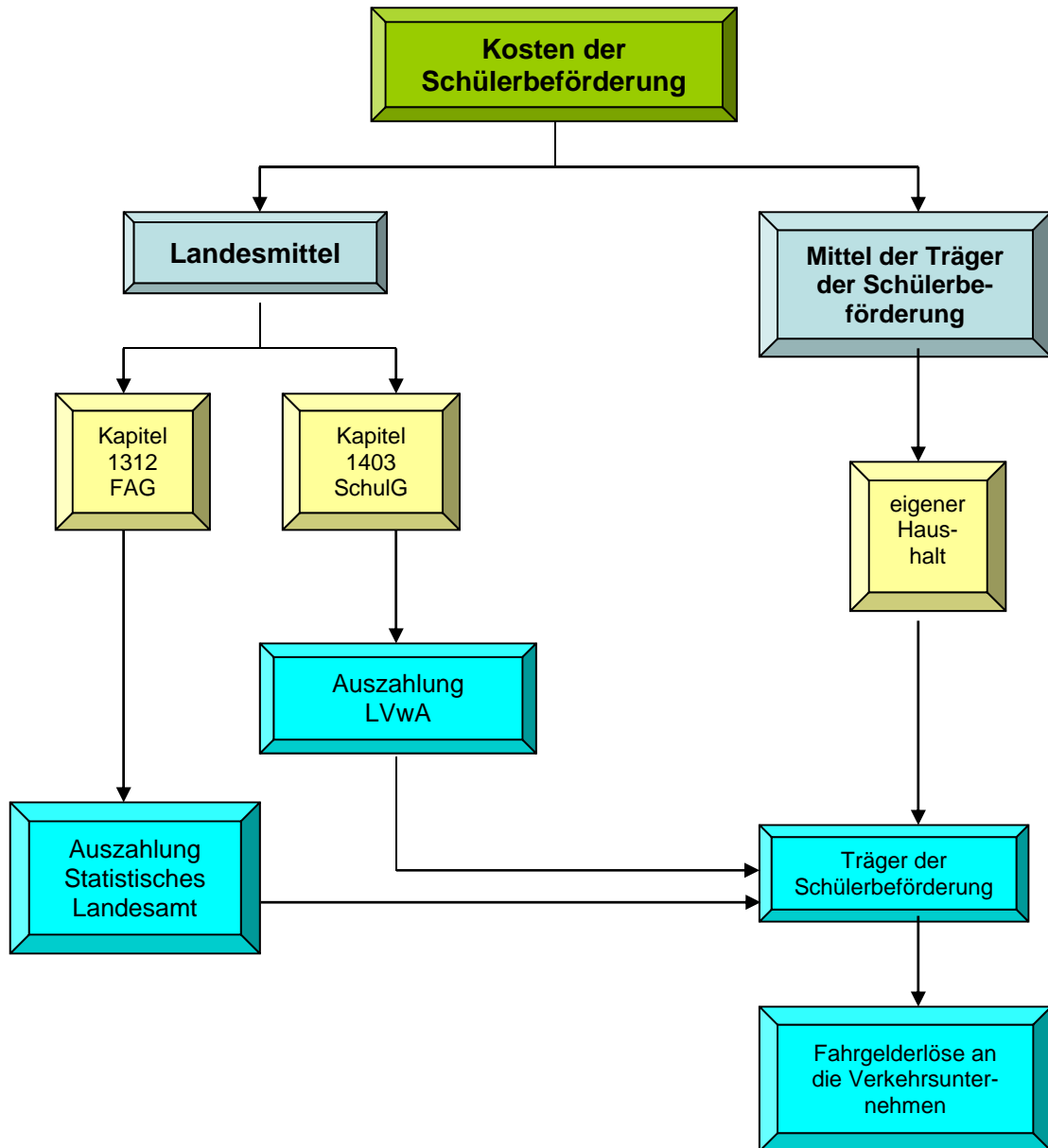
Die Finanzierungsstruktur des ÖSPV ohne Berücksichtigung der Schülerbeförderung ist aus dem folgenden Schaubild ersichtlich:

Verwendung der Finanzierungsmittel ÖSPV (ohne Schülerbeförderung)



Auch die Struktur der Finanzierung der Schülerbeförderung ist durch mehrere Beteiligte gekennzeichnet und stellt sich wie folgt dar:

Verwendung der Finanzierungsmittel für die Schülerbeförderung



Die Finanzierungsstrukturen des ÖPNV sind gekennzeichnet von einer Vielzahl von Gesetzen, Beteiligten und deren Verantwortlichkeiten. Angesichts der komplexen Finanzierungsstrukturen trägt das Land und insbesondere das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Gesamtverantwortung für die Gestaltung des ÖPNV, die Abstimmung der Beteiligten und die Finanzierung.

3 Langfristige Bindung der Finanzierungsmittel

Bei der Finanzierung des ÖPNV durch das Land ist zu berücksichtigen, dass große Summen der vorhandenen Finanzierungsmittel langfristig gebunden und somit für die jährliche Finanzplanung feststehende Größen sind.

Zur Erreichung der im ÖPNV-Plan dokumentierten Ziele des Landes für die Gestaltung des ÖPNV bestehen deshalb enge Handlungsspielräume. Bei diesen Zielen handelt es sich im Wesentlichen um:

- eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen,
- die Stärkung des ÖPNV zulasten des motorisierten Individualverkehrs und
- die verstärkte Beachtung der Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes bei der Planung und Organisation des ÖPNV.

Die langfristige Bindung resultiert zum einen aus rechtlichen Verpflichtungen, wie denen aus:

- §§ 8 und 9 ÖPNVG. Danach erhalten die Aufgabenträger des ÖSPV zweckgebundene Zuweisungen für den ÖSPV und Zuweisungen zur Finanzierung von Rabatten auf Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs.
- § 71 SchulG. Danach beteiligt sich das Land an den Kosten der Schülerbeförderung, die von den Trägern der Schülerbeförderung – den Landkreisen und kreisfreien Städten – zu tragen sind.
- § 148 SGB IX. Danach werden schwerbehinderte Menschen von Unternehmern, die ÖPNV betreiben, gegen Vorzeigen eines entsprechend gekennzeichneten Ausweises unentgeltlich befördert. Die daraus entstehenden Fahrgeldausfälle sind vom Land zu erstatten.

Zum anderen hat sich das Land durch den Abschluss zahlreicher Verkehrsverträge im SPNV, die in der Regel Laufzeiten von 15 Jahren haben, gebunden. Allein für diese Verträge verausgabte das Land im Haushaltsjahr 2010 rund 257 Mio. €. Die Verträge binden das Land Sachsen-Anhalt über viele Haushaltsjahre, so dass es bei deren Ab-

schluss besonders darauf ankommt, das wirtschaftlichste Ergebnis zu erzielen.

Im Rahmen der Beratungen zum Nachtragshaushalt 2011 hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass Wettbewerb, d. h. im Grundsatz die öffentliche Ausschreibung, in der Regel zum wirtschaftlichsten Ergebnis führt. Deshalb ist es bei der Vergabe eines entsprechenden Verkehrsvertrages unumgänglich, die Grundlagen der Vergabe nachvollziehbar und zweifelsfrei zu ermitteln und die Vergabe rechtssicher zu gestalten.

Der Abschluss langfristiger Verkehrsverträge im SPNV erfordert bei der Haushaltsplanung und -aufstellung, dass hohe Summen mehrjährig in Form von Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan eingestellt werden (§ 38 LHO). In diesem Zusammenhang hat sich der Landesrechnungshof auch mit der Frage beschäftigt, ob die Verwaltung beim Abschluss eines konkreten Verkehrsvertrages (Vertrag zum Elektonetz Nord/Magdeburg vom 30. November 2011) rechtskonform gehandelt hat.

Im vorliegenden Falle hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses eine Ermächtigung, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren berechtigt, nicht in der benötigten Höhe zur Verfügung stand. Die gemäß § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO erforderliche Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber lag insoweit nicht in ausreichender Höhe vor. Aus dem Haushaltsplan war nicht erkennbar, in welcher Höhe Verpflichtungsermächtigungen für welchen Verkehrsvertrag vorgesehen bzw. verfügbar waren.

Der Landesrechnungshof hält es deshalb für notwendig, die Darstellung der Inhalte der Verpflichtungsermächtigungen künftig transparenter zu gestalten. Nur so kann das Parlament in voller Kenntnis aller Sachverhalte sein Budget- und Kontrollrecht in vollem Umfang wahrnehmen.

4 Mängel bei der Gestaltung des ÖSPV bei den kommunalen Aufgabenträgern

Im Rahmen seiner Prüfungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass Aufgabenträger zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen über keine in zeitlicher und räumlicher Hinsicht aktuellen Nahverkehrspläne verfügten. Damit besaßen sie auch keine ausreichenden Planungsgrundlagen für die Gestaltung und Finanzierung des ÖSPV in ihrem jeweiligen Einzugsgebiet. Eine Ursache sieht der Landesrechnungshof in der

Neustrukturierung der Landkreise und damit verbunden des kommunalen ÖSPV im Rahmen der Gebietsreform im Jahr 2007.

In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass nicht alle Landkreise und kreisfreien Städte jährliche und/oder mittelfristige Investitionsplanungen (z. B. für Haltestellen und Buswendeschleifen) erarbeiten. Der Landesrechnungshof hält diese aber für unbedingt notwendig, vor allem vor dem Hintergrund und als Konsequenz der Festschreibung einer Mindestinvestitionsquote (17,5 v. H. des Zuweisungsbetrages) im derzeit geltenden ÖPNVG. Der Landesrechnungshof hat hier dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen, seine eigenen Erfahrungen hinsichtlich der Investitionsplanung an die Aufgabenträger des ÖSPV weiterzugeben.

Der Landesrechnungshof erachtet es als notwendig, dass zur Unterstützung der im ÖPNV-Plan des Landes enthaltenen Ziele die Aufgabenträger des ÖSPV ihre Nahverkehrspläne und weitere Planungsgrundlagen den aktuellen Rahmenbedingungen anpassen.

Das Ministerium teilte dazu im Rahmen einer Stellungnahme vom 22. Februar 2012 mit, dass ihm keine Fachaufsicht über die Gesamtausgaben des ÖPNV obliegt. Die Finanzverantwortung für den ÖSPV liege bei den Aufgabenträgern. Diese erhielten vom Land pauschale Zuweisungen nach dem ÖPNVG und dem FAG. Die Prüfungsmöglichkeiten des Landes seien an dieser Stelle begrenzt. Über den Einsatz von Eigenmitteln der Aufgabenträger des ÖSPV habe das Ministerium keine Kenntnis, da ein Anspruch auf Meldung dieser Daten nicht bestehe.

5 Empfehlungen

Der Landesrechnungshof hat der Verwaltung empfohlen, zur Erhaltung oder Erweiterung der bestehenden engen Handlungsspielräume unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

- **dafür zu sorgen, dass beim Eingehen von langfristigen Verpflichtungen der Wettbewerbsgedanke (die öffentliche Ausschreibung) beachtet wird, da dieser in der Regel zum wirtschaftlichsten Ergebnis führt,**
- **sicherzustellen, dass im Haushaltsplan eine transparente Darstellung der vorgesehenen Verpflichtungen erfolgt und**
- **darauf hinzuwirken, dass die Aufgabenträger des ÖSPV eine Aktualisierung ihrer eigenen Planungsgrundlagen für den ÖSPV vornehmen.**

Die Gesamtverantwortung für das System ÖPNV liegt beim Land, vertreten durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr. Auch wenn es sich bei der Gestaltung und Durchführung des ÖSPV um eine Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städte handelt, empfiehlt der Landesrechnungshof dem Ministerium folgende Schritte:

- regelmäßige Beratung der zuständigen Kommunalverwaltungen,
- Unterstützung bei der Erarbeitung von Investitionsplänen,
- fachliche Unterstützung bei der Erarbeitung von Nahverkehrsplänen und
- Koordinierung von Erfahrungsaustauschen.

Aus diesen Gründen hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, dass das Ministerium seiner Steuerungs- und Beratungsfunktion künftig stärker nachkommt.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr im Rahmen seiner Gesamtverantwortung regelmäßig überprüft, ob

- Gesamtstruktur und Finanzierungsvolumen des ÖPNV ausreichend und angemessen sind und
- die Versorgung der Bevölkerung mit Nahverkehrsleistungen wirtschaftlich und sparsam erfolgt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1405	– Allgemeine Aufgaben des Straßenbaus
Titel	883 01	– Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger - gemeindlicher Straßenbau
Haushaltsvolumen		– 34.531.100 €

14 Ungenügende Belastbarkeit der Gesamtkosten und fehlende gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme Ernst-Reuter-Allee der Landeshauptstadt Magdeburg

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat im Zuge der Antragstellung auf Zuwendungen für die Realisierung der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme Ernst-Reuter-Allee am Hauptbahnhof in Magdeburg bisher eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorgelegt.

Eine zeitnahe Prüfung der Entwurfsunterlagen nach fachtechnischer und wirtschaftlicher Angemessenheit durch den damaligen Landesbetrieb Bau erfolgte nicht.

Bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendung der Landeshauptstadt Magdeburg will das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die zusätzlichen, sich aus der Erneuerung der Brückenbauwerke begründenden Einnahmen der Landeshauptstadt Magdeburg von der DB AG (Vorteilsausgleich) in Höhe von rund 8,7 Mio. € nur teilweise zuwendungsmindernd berücksichtigen.

Eine Begrenzung des finanziellen Risikos des Landes infolge der ungenügenden Belastbarkeit der Gesamtkosten des Vorhabens ist notwendig.

Zur Umsetzung der Erneuerung der Eisenbahnüberführung Ernst-Reuter-Allee haben die Landeshauptstadt Magdeburg und die DB Netz AG per 18. Dezember 2009 gemäß Eisenbahnkreuzungsgesetz eine Kreuzungsvereinbarung geschlossen. Per 12. November 2010 hat die Landeshauptstadt Magdeburg beim Land einen Antrag auf Erteilung von Zuwendungen im Rahmen der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme im Bereich Ernst-Reuter-Allee für den ersten Teilabschnitt gestellt.

Die Entwicklung der kreuzungsbedingten Kosten und der ausgewiesenen Gesamtkosten ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Gesamtkosten mit Finanzierung des Anteils der Landeshauptstadt Magdeburg bezogen auf die kreuzungsbedingten Kosten

Bearbeitungsstand des Antragstellers	Gesamtsamtkosten	kreuzungsbedingte Kosten	nicht kreuzungsbedingte Kosten	zuwendungsfähig	Anteil Land	ausgewiesene Eigenmittel der Landeshauptstadt	Quelle
- in Mio. € -							
03.08.2007		(37,7)*	ohne Angabe	15,6	11,7	3,9	LT-Drs. 5/816
15.04.2008		(38,7)*	ohne Angabe	15,6	12,5	3,1	Schr. des LVwA an die LH MD vom 15.04.2008
22.07.2009	52,0	44,9	7,1	26,7	20,5	6,2	Drucksache 0266/09 der LH MD vom 23.07.2009
12.11.2010	54,3	45,9	8,4	21,7	17,2	4,3	Antrag der LH MD an LVwA v. 12.11.2010

* In der jeweiligen Quelle als Gesamtkosten ausgewiesen.

In der nachfolgenden Übersicht ist der von der Landeshauptstadt Magdeburg eingereichte neuerliche Antrag aufgeführt.

Bearbeitungsstand des Antragstellers	Gesamtsamtkosten	kreuzungsbedingte Kosten	nicht kreuzungsbedingte Kosten	zuwendungsfähig	Anteil Land (80 v.H.)	Anteil Landeshauptstadt Magdeburg (20 v.H.)	Quelle
- in Mio. € -							
30.07.2012	58,3	49,9	8,4	26,4	21,1	5,3*	Antrag der LH MD an LVwA vom 31.07.2012

* Der in dieser Tabelle ausgewiesene Anteil der Landeshauptstadt bezieht sich ausschließlich auf den Anteil in Höhe von 20 v.H. bezogen auf die zuwendungsfähigen kreuzungsbedingten Kosten.

Im Nachtragshaushalt 2012/2013 ist nunmehr im Kapitel 1405, Titel 883 01 – Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger - gemeindlicher Straßenbau – eine zusätzliche Verpflichtungsermächtigung (VE) in Höhe von 15 Mio. € ausgebracht. Die Fälligkeit ist ab dem Jahr 2016 und für die Folgejahre vorgesehen. Für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 sind darüber hinaus jeweils 2,677 Mio. € als Barmittel ausgewiesen, so dass insgesamt im Landshaushalt 20,3 Mio. € für diese Kreuzungsmaßnahme ausgebracht sind.

Die Landeshauptstadt Magdeburg als Planfeststellungsbehörde hatte unter dem 10. April 2012 den Planfeststellungsbeschluss erlassen. Dieser Planfeststellungsbeschluss ist noch nicht bestandskräftig⁸⁵.

⁸⁵ mit Stand 17. September 2012

Der Landesrechnungshof hat die Maßnahme im Zeitraum Oktober 2011 bis Januar 2012 geprüft.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof u. a. Folgendes festgestellt:

1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nach Nr. 9.4.1 VV-EntflechtG/Verkehr⁸⁶ sind für Maßnahmen, die nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben und deren zuwendungsfähige Ausgaben über 5 Mio. € betragen, gesamtwirtschaftliche Bewertungen (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, z. B. Kosten-Nutzen-Analyse) durchzuführen.

Das Landesverwaltungsamt hatte in seinen Schreiben vom 20. April 2011 und 27. September 2011 die Landeshauptstadt Magdeburg darauf hingewiesen, dass entsprechend VV-EntflechtG/Verkehr vom Zuwendungsempfänger die gesamtwirtschaftliche Bewertung nach den Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS) der Bewilligungsbehörde vorzulegen ist.

Im Schreiben des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 15. Dezember 2011 an das Landesverwaltungsamt stellt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr fest: „... dass eine nachträgliche Forderung nach einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsberechnung ohnehin unbillig erscheint. Die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens bitte ich daher, soweit noch erforderlich, auf der Grundlage der vorgenannten Variantenuntersuchung und dem Ergebnis der fachtechnischen Prüfung durch den Landesbetrieb Bau zu bewerten.“

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat bisher auf die Vorlage einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet.

Die Landeshauptstadt Magdeburg sieht die durchgeführte Variantenuntersuchung als ausreichend an und stellt fest, dass aus der Variantenuntersuchung eine wirtschaftliche Vorzugsvariante ermittelt wurde. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hält die Landeshauptstadt deshalb u. a. für entbehrlich, da es sich um die Ertüchtigung einer vorhandenen Verkehrsanlage handelt.

⁸⁶ Verwaltungsvorschriften zur Durchführung von § 3 Abs. 1 des Entflechtungsgesetzes

Der Landesrechnungshof kann den Verzicht auf eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht nachvollziehen. Die bisher im Antrag der Landeshauptstadt zur Finanzierung der Maßnahme angesetzten Zuwendungen für die Landeshauptstadt Magdeburg in Höhe von mehr als 21,1 Mio. € erfordern gemäß VV Nr. 2.3.3 zu § 7 LHO aus Sicht des Landesrechnungshofes die Durchführung einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie vom Landesverwaltungsamt gefordert, ist notwendig, um die Variante bei der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme zu realisieren, die auch das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis ausweist.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 28. August 2012 teilt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit, dass im Ergebnis einer erneuten Prüfung die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit des Vorhabens durch die Landeshauptstadt Magdeburg nachzuweisen und durch ein unabhängiges Gutachten zu belegen ist.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr auf die Vorlage einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die Landeshauptstadt Magdeburg hinwirkt. Nur auf dieser Grundlage kann aus Sicht des Landesrechnungshofes eine Prüfung des Antrages auf Zuwendungen und gegebenenfalls eine Bewilligung für die Landeshauptstadt Magdeburg durch das Landesverwaltungsamt erfolgen.

In seinem Schreiben vom 25. Oktober 2012 an den Landesrechnungshof hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mitgeteilt, dass die Landeshauptstadt Magdeburg nunmehr bis längstens zum 10. Dezember 2012 die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen hat.

2 Prüfung der Entwurfsunterlagen

Gemäß Nr. 9.4.2 der VV-EntflechtG/Verkehr sind Entwurfsunterlagen für Straßenbaumaßnahmen mit einem Zuwendungsbetrag über 1,5 Mio. € und bei Ingenieurbauwerken mit einem Zuwendungsbetrag über 1 Mio. € auf fachtechnische und wirtschaftliche Angemessenheit zu prüfen.

Das Landesverwaltungsamt hat per 6. Dezember 2010 die damalige Hauptniederlassung des Landesbetriebes Bau aufgefordert, die fachtechnische Prüfung und die Prü-

fung auf wirtschaftliche Angemessenheit der Entwurfsunterlagen für die Straßenbaumaßnahme nach Nr. 9.4.2 der VV-EntflechtG/Verkehr vorzunehmen.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfung des Landesrechnungshofes im Januar 2012 lag keine Prüfung auf fachtechnische und wirtschaftliche Angemessenheit der durch die Landeshauptstadt Magdeburg mit Antrag vom 12. Januar 2010 eingereichten Entwurfsunterlagen durch den damaligen Landesbetrieb Bau vor. Die Ursache dafür liegt hauptsächlich in den nur unvollständig von der Landeshauptstadt Magdeburg eingereichten Unterlagen.

Das Landesverwaltungsamt teilt in seiner Stellungnahme vom 10. September 2012 mit, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr auf die Durchführung der fachtechnischen Prüfung durch den Landesbetrieb Bau gedrungen hat. Vor allem aber wegen des seinerzeit noch laufenden Planfeststellungsverfahrens und der unzureichenden Prüffähigkeit der von der Landeshauptstadt Magdeburg vorgelegten Antragsunterlagen war eine abschließende Prüfung nach Nr. 9.4.2.1 der VV-EntflechtG/Verkehr nicht eher möglich.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hätte das Landesverwaltungsamt mit Unterstützung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr die Prüfung auf fachtechnische und wirtschaftliche Angemessenheit der Entwurfsunterlagen durch den damaligen Landesbetrieb Bau zeitnah durchsetzen müssen.

3 Vorteilsausgleich

Gemäß Nr. 1.1 ANBest-Gk⁸⁷ zur VV-Gk Nr. 5.1 zu § 44 LHO sind alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen.

Laut Anlage 8 der Kreuzungsvereinbarung über eine Maßnahme nach §§ 3, 12 Eisenbahnkreuzungsgesetz vom 18. Dezember 2009 zwischen der Landeshauptstadt Magdeburg und der DB Netz AG, hat die DB Netz AG an den Straßenbaulastträger – die Landeshauptstadt Magdeburg – 8.724.900 € zu zahlen. Der zu zahlende Betrag, der sog. Vorteilsausgleich, resultiert aus der vorgesehenen Erneuerung der Eisenbahnüberführung. Eine Gegenüberstellung der kapitalisierten Erhaltungskosten für die neuen Bauwerke und die alten Bauwerke zeigt eine Verringerung der Erhaltungslast sei-

⁸⁷ Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts

tens der baulastpflichtigen Deutschen Bahn AG für die neuen Bauwerke. Dieser ermittelte Vorteil der Deutschen Bahn AG ist durch die Deutsche Bahn AG an den weiteren Kreuzungsbeteiligten, hier die Landeshauptstadt Magdeburg, auszugleichen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr vertritt in seinen Schreiben vom 30. November 2011 und 15. Dezember 2011 an das Landesverwaltungsamt folgende Auffassung: „... *Ein Vorteilsausgleich, der dem Baulastträger der kommunalen Verkehrsanlage zufließt, mindert die Zuwendung, soweit er den Eigenanteil an den zuwendungsfähigen Ausgaben im Förderverfahren übersteigt. ...*“ Das bedeutet für diese Maßnahme nach dem Stand des Antrages der Landeshauptstadt Magdeburg vom 12. November 2010, dass der Vorteilsausgleich in Höhe von 8.724.900 € den ausgewiesenen kreuzungsbedingten Eigenanteil der Landeshauptstadt Magdeburg in Höhe von 4,3 Mio. € komplett abdeckt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind gemäß der grundsätzlichen Regelung in Nr. 1.1 ANBest-Gk zur VV-Gk Nr. 5.1 zu § 44 LHO alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Als mit dem Zuwendungszweck zusammenhängende Einnahmen sind insbesondere Einnahmen des projektgeförderten Zuwendungsempfängers, die in unmittelbarem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem geförderten Vorhaben stehen, anzusehen. Das schließt aus Sicht des Landesrechnungshofes auch den Vorteilsausgleich nach § 12 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes in voller Höhe als Einnahme mit ein.

Der Landesrechnungshof weist zusätzlich auf die Regelungen in anderen Bundesländern hin. So geht auch die sächsische Richtlinie für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger vom 24. Dezember 2010 (RL-KStB) von der vollen Anrechenbarkeit des Vorteilsausgleichs aus. Nach dieser Richtlinie ist von den zuwendungsfähigen Kosten ein Vorteilsausgleich, den der Straßenbaulastträger von einem Kreuzungsbeteiligten erhält bzw. zu verlangen berechtigt ist, vollständig in Abzug zu bringen.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass der Vorteilsausgleich bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendung an die Landeshauptstadt Magdeburg in voller Höhe berücksichtigt wird.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 28. August 2012 teilt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit, an seiner bisherigen Rechtsauffassung unverändert festzuhalten.

Der Landesrechnungshof hält die vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mitgeteilte Rechtsauffassung für nicht nachvollziehbar. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen, also auch der von der Landeshauptstadt Magdeburg erzielte Vorteilsausgleich, als Deckungsmittel für alle mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben (kreuzungsbedingten Kosten) einzusetzen.

Wie der Antrag der Landeshauptstadt Magdeburg vom 31. Juli 2012 zeigt, erhöht sich der Eigenanteil der Landeshauptstadt über die bisher angenommenen rund 5,3 Mio. €. Diese Erhöhung würde bei der bisher vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr avisierten Betrachtungsweise, durch den der Landeshauptstadt Magdeburg zustehenden Vorteilsausgleich vollständig kompensiert.

Im Übrigen hält der Landesrechnungshof eine generelle Überarbeitung der Regelungen des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr für erforderlich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine eindeutige und nachvollziehbare Regelung zu treffen, die bei der Ermittlung der Zweckhöhe die mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen in voller Höhe berücksichtigt.

4 Zweckhöhe

Gemäß Nr. 3.1.1.3 VV-EntflechtG ist u. a. Voraussetzung für die Gewährung einer Zweckwendung, dass das Vorhaben bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist.

Das Landesverwaltungsamt ist gemäß Schreiben vom 15. April 2008 an die Landeshauptstadt Magdeburg anfangs von Gesamtkosten in Höhe von 38,7 Mio. € und förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 15,6 Mio. € ausgegangen. Gemäß Schreiben des Landesverwaltungsamtes an den Landesrechnungshof vom 29. Juni 2011 ging das Landesverwaltungsamt im Jahr 2011 bereits von Gesamtkosten in Höhe von 54,3 Mio. € und förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 21,7 Mio. € aus. Dies bedeutet eine Kostensteigerung der Gesamtkosten innerhalb von drei Jahren in Höhe von 15,6 Mio. €

Aufgrund der oben aufgezeigten Entwicklung der Kosten hat der Landesrechnungshof erhebliche Zweifel an einer Belastbarkeit in Höhe und Umfang der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aufgezeigten Kosten sowie an der Wirtschaftlichkeit der präferierten Vorzugsvariante. Darüber hinaus sieht der Landesrechnungshof weitere erhebliche finanzielle Risiken, insbesondere

- bei der fehlenden Übereinstimmung der Bestandsunterlagen mit den vorgenommenen Suchschachtungen hinsichtlich der Gründung der vorhandenen Brückenbauwerke,
- bei den saisonal hohen Grundwasserständen im Baufeld und der dadurch erforderlichen Grundwasserhaltung während der Bauzeit und
- den langen Zeitraum zwischen der Erstellung der Kostenberechnung und der Ausschreibung der Bauleistungen.

In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof auf seine im Rahmen der Prüfung der Baumaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ gesammelten Prüfungserfahrungen. Im Verlauf dieser Baumaßnahme führten gestiegene Gesamtbaukosten zu einer Verringerung des Anteils des kommunalen Maßnahmeträgers zulasten der anderen Beteiligten.

Die vom Landesrechnungshof aufgezeigte ungenügende Belastbarkeit der in Höhe und Umfang bisher festgestellten Zahlen bezüglich der Investitionshöhe der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme Ernst-Reuter-Allee weist auf erhebliche finanzielle Risiken des Landes hin. Die zwischenzeitlich eingetretene weitere Erhöhung der Gesamtkosten auf 58,3 Mio. € stützt die Auffassung des Landesrechnungshofes.

Deshalb ist aus Sicht des Landesrechnungshofes eine Begrenzung der Höhe der Zuwendung erforderlich.

Der Landesrechnungshof erwartet zur Minimierung der Risiken des Landes, die vorgesehene Zuwendung des Landes auf der Grundlage der noch von der Bauverwaltung des Landes zu prüfenden Kostenberechnung der Entwurfsunterlagen im Zuge einer pauschalen Zuwendung in der Höhe zu begrenzen.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelteilung vom 28. August 2012 teilt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit, dass es prüft, eine mögliche Zuwendung an die Landeshauptstadt Magdeburg für ihren Anteil an der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme der Höhe nach zu begrenzen.

Das Landesverwaltungsamt teilt in seiner Stellungnahme vom 10. September 2012 mit, dass die Gesamtkosten von 38,71 Mio. € (Stand 15. April 2008) die kreuzungsbedingten Baukosten inklusive 19 v. H. Mehrwertsteuer enthalten. Die Gesamtkosten in Höhe von 54,37 Mio. € beinhalten die kreuzungs- und nicht kreuzungsbedingten Baukosten inklusive 19 v. H. Mehrwertsteuer und 10 v. H. Verwaltungskosten. Die vom Landesrechnungshof festgestellte Kostensteigerung in Höhe von 15,66 Mio. € relativiert sich somit auf rund 3,35 Mio. €.

In seiner Antwort vom 28. August 2012 auf die o. g. Stellungnahme des Landesverwaltungsamtes hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass gemäß dieser Gegenüberstellung für die präferierte Variante keine Kosten für Zusatzarbeiten und keine Kosten für Ergänzungsmaßnahmen sowie keine Kosten für zusätzliche Risiken angesetzt bzw. berücksichtigt wurden. Der Landesrechnungshof hat das Landesverwaltungsamt darum gebeten, die bestehenden Risiken der präferierten Variante zu bewerten und mit Kosten zu untersetzen und bei der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen zu lassen.

5 Fazit

Das Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes zeigt, dass eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch den Antragsteller – die Landeshauptstadt Magdeburg – bisher nicht erbracht wurde. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es erforderlich, aufgrund der Vorgaben im EntflechtG und insbesondere der Steigerung der Gesamtkosten diese vor einer Bewilligung nachvollziehbar darzulegen und nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu bewerten.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die im Zuge der Antragstellung eingereichten Entwurfsunterlagen zeitnah einer Prüfung nach fachtechnischer und wirtschaftlicher Angemessenheit vom Landesbetrieb Bau (neu Landesstraßenbaubehörde) unterzogen werden, um so noch im Planungsverfahren Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nehmen zu können.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendung an die Landeshauptstadt Magdeburg der im Zuge der Kreuzungsvereinbarung ermittelte Vorteilsausgleich in Höhe von 8.724.900 € in voller Höhe zu berücksichtigen.

Des Weiteren hält es der Landesrechnungshof für notwendig, das finanzielle Risiko des Landes im Zuge einer pauschalen Zuwendung in der Höhe zu begrenzen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1407	– Städtebau
Titel	883 01	– Zuweisungen für Investitionen zur Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen
	883 05	Kofinanzierung (EFRE III)
	883 04	Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich für ein Landesprogramm Städtebauförderung im ländlichen Bereich
	883 07	Kofinanzierung (EFRE IV)
geprüftes Haushaltsvolumen 2006 - 2010		– 164.660.666 €

15 Erhebliche Defizite bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Sanierungsgebieten im Rahmen der Städtebauförderung

Das Land gewährt den Kommunen umfangreiche Fördermittel zur Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen.

Die Städte und Gemeinden sind nach § 154 Baugesetzbuch (BauGB) verpflichtet, von den Eigentümern der in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke einen Ausgleichsbetrag in Geld zu erheben. Der Ausgleichsbetrag entspricht der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwertes eines betroffenen Grundstückes.

Der Landesrechnungshof hat erhebliche Defizite bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Sanierungsgebieten im Rahmen der Städtebauförderung bei den Kommunen festgestellt.

Eine Vielzahl von Kommunen hat damit bisher auf weitere Einnahmen und auf die Erhöhung ihres städtebaulichen Ausgaberahmens verzichtet.

In einem Fall hat der Landesrechnungshof einen ungerechtfertigten Verzicht auf die Erhebung der Ausgleichsbeträge festgestellt. Besonders widersprüchlich und kritikwürdig bewertet der Landesrechnungshof die Meinungsbildung im Landesverwaltungsamt. Die Entscheidung des Landesverwaltungsamtes vom 22. Dezember 2005 bezüglich des Absehens von der Erhebung von Aus-

gleichsbeträgen ist besonders kritikwürdig, weil die Kommune im Geltungsbereich des ehemaligen Sanierungsgebietes bis zum Jahr 2008 weder Ausgleichsbeträge noch einmalige oder wiederkehrende Straßenausbaubeiträge erhoben hat.

Darüber hinaus bestehen Unsicherheiten bei der Erhebung der Ausgleichsbeträge in den Kommunen.

1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2011 eine Querschnittsprüfung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Sanierungsgebieten im Rahmen der Städtebauförderungsprogramme „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ und „Städtebauförderung im ländlichen Bereich“ in den Haushaltsjahren 2002 bis 2011 durchgeführt. Dazu hat er Erhebungen im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, im Landesverwaltungsamt und bei den Programmkommunen Köthen (Anhalt), Landsberg, Querfurt und Sülzetal mit dem Ortsteil Langenweddingen vorgenommen.

Der Bund und das Land fördern die Kommunen in Sachsen-Anhalt über diese Programme seit rund 20 Jahren. Mit Stand 31. März 2011 förderte das Land die „Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen“ als Gesamtmaßnahmen in 54 Programmstädten mit 61 Sanierungs- und Entwicklungsgebieten. Davon erheben 30 Kommunen (rund 56 v. H.) Ausgleichsbeträge. In die „Städtebauförderung im ländlichen Bereich“ als reines Landesprogramm sind 49 Programmkommunen mit 50 Sanierungsgebieten aufgenommen worden. Lediglich in vier dieser Kommunen (rund 8 v. H.) werden Ausgleichsbeträge erhoben.⁸⁸

Erfahrungswerte belegen, dass die sanierungsbedingten Einnahmen der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen über Ausgleichsbeträge von Sanierungsverfahren im Bundesdurchschnitt rund 10 v. H. betragen.

Grundlagen für die Erhebung von Ausgleichsbeträgen

- Bundesrecht

Die Gemeinde legt das Sanierungsgebiet gemäß § 142 Abs. 1 BauGB mit Beschluss der Sanierungsatzung förmlich fest. Dabei entscheidet sie darüber, ob entsprechend den umzusetzenden Maßnahmen für die Behebung der städtebaulichen Missstände die Sanierung im vereinfachten oder im umfassenden Sanierungsverfahren erfolgen soll.

⁸⁸ Stand der Übersichten des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 31. März 2011

Die Voraussetzungen für das umfassende Verfahren liegen dann vor, wenn die Gemeinde eine erhebliche Gebietsumgestaltung anstrebt, während im vereinfachten Verfahren die Erhaltung und Verbesserung des Bestandes im Sanierungsgebiet im Vordergrund steht.

Die Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme im umfassenden Verfahren führt im Regelfall zu einer Werterhöhung der betroffenen Grundstücke im Sanierungsgebiet.

Die durch diese städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen bewirkte Erhöhung des Bodenwertes soll nicht den Grundstückseigentümer zuwachsen, sondern von der Gemeinde gemäß § 154 BauGB durch die Erhebung von Ausgleichsbeträgen abgeschöpft werden.

Im vereinfachten Sanierungsverfahren hingegen erhebt die Kommune im Regelfall nur für die Straßen(aus-)baumaßnahmen Erschließungs- bzw. Straßenausbaubeiträge.

Die Gemeinde ist nach § 154 Abs. 1 BauGB verpflichtet, von den Eigentümern in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten Ausgleichsbeträge für die Bodenwert-erhöhungen zu erheben. Dahingehend bleibt kein Ermessensspielraum.

Die Gemeinde hat diesbezüglich folgende Möglichkeiten:

- a) Der Ausgleichsbetrag ist nach Abschluss der Sanierung gemäß § 154 Abs. 4 Satz 1 BauGB durch die Gemeinde von den Eigentümern durch Bescheid anzufordern.
- b) Vor Abschluss der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme kann die Gemeinde nach eigenem Ermessen die freiwillige Ablösung des Ausgleichsbetrages in der Regel über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Eigentümer als sog. Ablösevereinbarung nach § 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB zulassen.
Weiterhin soll die Gemeinde gemäß § 154 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf Antrag des Ausgleichsbetragspflichtigen den Ausgleichsbetrag vorzeitig festsetzen.
- c) Nach § 154 Abs. 6 BauGB kann die Gemeinde von den Eigentümern Vorauszahlungen auf den Ausgleichsbetrag verlangen, sobald auf dem Grundstück eine den Zielen und Zwecken der Sanierung entsprechende Bebauung oder sonstige Nutzung zulässig ist.
- d) Nach § 155 Abs. 3 BauGB kann die Gemeinde bei geringfügigen Bodenwerterhöhungen von der Erhebung der Ausgleichsbeträge im Sanierungsgebiet teilweise

oder flächenhaft absehen, wenn eine geringfügige Bodenwerterhöhung ermittelt ist und der Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zu den möglichen Einnahmen steht.

Gemäß § 155 Abs. 4 BauGB kann die Gemeinde im Einzelfall von der Erhebung des Ausgleichsbetrages absehen, wenn dies im öffentlichen Interesse steht und zur Vermeidung einer unbilligen Härte geboten ist.

Erhebt die Gemeinde entgegen den v. g. Vorschriften von den Grundstückseigentümern nach Abschluss der Sanierung keine Ausgleichsbeträge, entsteht aufgrund der fehlenden sanierungsbedingten Einnahmen ein finanzieller Nachteil für die Kommunen.

- Landesrecht

Das Land hat in der Richtlinie Städtebauförderung (RL StäBauF) für die beiden Programme festgelegt:

- Gemäß Abschnitt A Nr. 10.1.1. und 10.2. RL StäBauF werden die Städtebauförderungsmittel des Landes subsidiär und als Vorauszahlungen für die Gemeinde bereitgestellt. Spätestens bis zum Vorliegen einer Schlussrechnung über die Gesamtmaßnahme und der daraufhin erteilten endgültigen Bewilligung werden die Zuwendungen als Vorauszahlung gezahlt.
- Nach Abschnitt C Nr. 16. RL StäBauF – zweckgebundene Einnahmen – sind Ausgleichsbeträge der Eigentümerinnen und Eigentümer nach § 154 BauGB, soweit sie bereits erzielt worden sind, vor den Städtebauförderungsmitteln des Landes und den Eigenmitteln der Gemeinde zur Deckung der sanierungsbedingten Ausgaben der Gesamtmaßnahme einzusetzen.
- Die Schlussrechnung bildet nach Abschnitt E Nr. 22.1. RL StäBauF die Grundlage für die abschließende Entscheidung über die endgültige Förderung. Sie ist insbesondere dafür maßgebend, in welchem Umfang als Vorauszahlung bewilligte Städtebauförderungsmittel zu nicht rückzahlbaren Zuwendungen oder Darlehen bestimmt werden oder alsbald zurückzahlen oder durch weitere Städtebauförderungsmittel zu ergänzen sind.

Die Gemeinde hat bezüglich der Erhebung der Ausgleichsbeträge nach dem Abschluss der Sanierung den finanziellen Nachteil, dass sie die sanierungsbedingten Einnahmen nicht mehr für Einzelmaßnahmen einsetzen kann. Die Zuschüsse von Bund und Land werden um die sanierungsbedingten Einnahmen der Ausgleichsbeträge reduziert.

Der Landesrechnungshof hat die Auswirkungen der Erhebung der Ausgleichsbeträge vor und nach Abschluss eines Sanierungsverfahrens in der folgenden Übersicht dargestellt:

ausgewählte Punkte	vor Abschluss des Sanierungsverfahrens	nach Abschluss des Sanierungsverfahrens
<p>Erhebung der Ausgleichsbeträge durch die Gemeinde von den Grundstückseigentümern im Sanierungsgebiet</p>	<p>im Regelfall über freiwillige Ablösevereinbarungen, ansonsten Vorauszahlungsbescheid auf den Ausgleichsbetrag bzw. Bescheid über die vorzeitige Festsetzung des Ausgleichsbetrages im Einzelfall auf Verlangen des Grundstückseigentümers</p> <p>Ergebnis: zeitnahe Erhebung der Ausgleichsbeträge und weiterer Einsatz in der Gesamtmaßnahme, bei Ablösevereinbarungen entfallen Widerspruchs- bzw. Klageverfahren durch die Grundstückseigentümer</p>	<p>Die Gemeinde hat die Pflicht, mit dem Abschluss des Sanierungsverfahrens den Bescheid zur Erhebung des Ausgleichsbetrages dem Grundstückseigentümer gegenüber zu erteilen.</p> <p>Ergebnis: Die Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen sind der Gesamtmaßnahme zuzuführen, die Gemeinde kann sie jedoch aufgrund der Aufhebung der Sanierungssatzung nicht mehr für die Gesamtmaßnahme/ Einzelmaßnahmen einsetzen, der Bescheid kann über Widerspruchs- und Klageverfahren durch den Grundstückseigentümer angefochten werden.</p>
<p>Gesamtmaßnahme Kommune - Land</p>	<p>Im Rahmen des laufenden Sanierungsverfahrens stellen die Ausgleichsbeträge sanierungsbedingte Einnahmen dar, die für Einzelmaßnahmen der Gesamtmaßnahme eingesetzt werden können.</p> <p>Ergebnis: Die Ausgleichsbeträge werden im weiteren Verfahren der Gesamtmaßnahme zugeschlagen und verbleiben in der Kommune und damit im Land Sachsen-Anhalt.</p>	<p>Die Ausgleichsbeträge können nicht mehr für weitere Einzelmaßnahmen eingesetzt werden.</p> <p>Ergebnis: Die Einnahmen durch die Ausgleichsbeträge werden dem Landeshaushalt zugeführt.</p>
<p>Abrechnung des Städtebauförderungsprogramms dem Bund gegenüber</p>	<p>Der Bund wird dem Land Sachsen-Anhalt gegenüber voraussichtlich keine Reduzierung der Städtebauförderungsmittel im Hinblick auf die Erhebung der Ausgleichsbeträge als sanierungsbedingte Einnahmen vornehmen.</p> <p>Wertung: Die Städtebauförderungsmittel verbleiben vollständig im Land Sachsen-Anhalt.</p>	<p>Der Bund kann aufgrund der sanierungsbedingten Einnahmen aus den Ausgleichsbeträgen im Rahmen der Verrechnung eine Reduzierung der Städtebauförderungsmittel durchsetzen.</p> <p>Wertung: Das Land Sachsen-Anhalt gibt die Städtebauförderungsmittel anteilig an den Bund zurück. Weniger erforderliche Investitionen werden durchgeführt.</p>

2 Erhebliche Defizite bei der Erhebung der Ausgleichsbeträge

2.1 Vorteile der Erhebung der Ausgleichsbeträge vor Abschluss der Gesamtmaßnahme werden nicht genutzt

Die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Sanierung steht nach dem BauGB in der Gesamtverantwortung der Gemeinde.

Im Rahmen der fachlichen Betreuung/Anleitung der Programmkommunen der Städtebauförderung kann das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr auch auf die ordnungsgemäße Erhebung der Ausgleichsbeträge zum angemessenen Zeitpunkt Einfluss nehmen. Das Ministerium hat nach eigener Darstellung den Programmkommunen seit dem Jahr 2001 eine zeitnahe Erhebung der Ausgleichsbeträge empfohlen.

Unterlagen, die das belegen, hat das Ministerium dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt.

Vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung sieht es das Ministerium als ausreichend an, dass die Kommunen in eigener Verantwortung über den Zeitpunkt der Erhebung der Ausgleichsbeträge entscheiden, ein Einwirken auf eine zeitgerechte Erhebung vor Abschluss der Gesamtmaßnahme ist nicht erforderlich.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Kommune im Rahmen der Gesamtmaßnahme vor Abschluss der Sanierungsmaßnahme und Erstellung der Schlussrechnung die Ausgleichsbeträge als sanierungsbedingte Einnahmen erheben kann. Diese Einnahmen können zur Deckung der sanierungsbedingten Ausgaben der noch nicht vollendeten Gesamtmaßnahme und damit zur Finanzierung von Einzelmaßnahmen eingesetzt werden (vgl. Abschnitt C Nr. 16. a) RL StäBauF). Der städtebauliche Ausgaberrahmen würde sich erhöhen.

Dies stellt im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung der Gesamtmaßnahme einen Vorteil für die Kommunen und für das Land dar. Der Vorteil entsteht in der Durchführung weiterer den Sanierungszielen entsprechender Einzelmaßnahmen und damit der Aufwertung der Infrastruktur.

Die Erhebung der Ausgleichsbeträge nach Abschluss der Gesamtmaßnahme führt dazu, dass die Ausgleichsbeträge als sanierungsbedingte Einnahmen im Rahmen der Prüfung der Schlussrechnung dem Landeshaushalt zugeführt werden.

Der Bund gewährt die Städtebauförderungsmittel als Vorauszahlungen. Diese Vorauszahlungen stehen seitens des Bundes im Rahmen der Gesamtrechnung unter dem

Vorbehalt, ob sie als nicht rückzahlbare Zuschüsse gegeben werden oder als Darlehen zurück zu zahlen sind.

Aufgrund der zukünftig zahlreich zu erwartenden abzuschließenden Sanierungsmaßnahmen in den Kommunen in Sachsen-Anhalt und unter Beachtung der Zweckbindung der Städtebauförderungsmittel ist nicht auszuschließen, dass das Land den Anteil der aus dem Bundeshaushalt finanzierten Städtebauförderungsmittel an den Bund rückführen muss.

Von den in die Prüfung einbezogenen Kommunen

- hat die Stadt Köthen (Anhalt) regelmäßig und gezielt,
- hat die Stadt Querfurt unvollständig und
- haben die Stadt Landsberg und die Gemeinde Sülzetal, Ortsteil Langenweddingen, keine
Ausgleichsbeträge erhoben.

Damit haben drei Kommunen auf weitere Einnahmen und die Erhöhung ihres städtebaulichen Ausgaberahmens verzichtet.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die Kommunen im Hinblick auf die zu erzielenden Einnahmen eine zeitnahe Erhebung der Ausgleichsbeträge bereits während des Sanierungsverfahrens sicherstellen.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als Zuwendungsgeber empfohlen, über das Landesverwaltungsamt die Programmkommunen zu veranlassen, entsprechend dem Sanierungsstand im laufenden Verfahren zeitnah Ausgleichsbeträge zu erheben.

2.2 Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit einer Stadt mit dem Gutachterausschuss

Die durch die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen bewirkte Erhöhung des Bodenwertes ist durch die Gemeinde von den Grundstückseigentümern durch die Erhebung von Ausgleichsbeträgen abzuschöpfen. Die Gemeinde kann sich zur Ermittlung der Bodenwerterhöhung eines Gutachterausschusses bedienen und gemäß § 193 Abs. 1 Nr. 1 BauGB die Erstellung eines Gutachtens beantragen.

Die Stadt Köthen (Anhalt) erhebt die Ausgleichsbeträge im Sanierungsgebiet flächendeckend. Aufgrund von fehlenden Regelungen des Landes hat sie nicht unwesentliche Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit dem Gutachterausschuss u. a. über den Verfahrensablauf und die Zuständigkeiten.

Der Gutachterausschuss hatte der Stadt Köthen (Anhalt) gegenüber der Verfahrensweise der Ermittlung der Anfangswerte und Endwerte nur auf allgemeine Angaben beschränkt und nicht nachvollziehbar erläutert. Die vom Gutachterausschuss ermittelten Bodenwerte haben beträchtliche Auswirkungen auf die Grundstückseigentümer, da sie zum Teil um das Achtfache höher gegenüber den „nachbarschaftlichen“ Straßenausbaubeiträgen liegen.

Der Gutachterausschuss hat eine inhaltliche Erläuterung zu den Bodenwerten mit einem Verweis auf das Modell „Niedersachsen“ bzw. Einzelgutachten beantwortet.

Die Stadt hatte sich auch bezüglich der nach ihrer Auffassung überhöhten Bodenwertsteigerungen an das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr gewandt, weil sich dem Ausgleichsbetragspflichtigen gegenüber die überhöhten Bodenwertsteigerungen schwer rechtfertigen lassen.

Das Ministerium hat sich den von der Stadt aufgezeigten Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte als Grundlage für die Erhebung der Ausgleichsbeträge nur allgemein angenommen und im Weiteren auf den Leitfaden für die Kommunen zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen des Freistaates Bayern verwiesen.

Eine inhaltliche Begleitung der Stadt hat das Ministerium als oberste Behörde nicht durchgeführt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es erforderlich, dass das Ziel in einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den Gutachterausschüssen als unabhängige Organe zur Festlegung der Bodenrichtwerte und den Kommunen als Akteure der geltend zu machenden Ausgleichsbeträge besteht, um bereits zu Beginn des Verfahrens Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Im Interesse einer bürgernahen Verwaltungspraxis hat der Landesrechnungshof empfohlen, die Möglichkeit einzuräumen, dass die Gutachterausschüsse die Herangehensweise bei der Ermittlung der Anfangs- und Endwerte z. B. in einer Bürgerversammlung den betroffenen Grundstückseigentümern erläutern.

Im Hinblick auf den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den öffentlichen Mitteln hält der Landesrechnungshof es für erforderlich, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Programmkommunen hinreichend fachlich betreut.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Höhe der Ausgleichsbeträge beträchtliche finanzielle Auswirkungen auf die Eigentümer hat.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für den Verfahrensablauf landeseinheitliche Empfehlungen gibt.

Dies betrifft insbesondere die Ermittlung der Anfangs- und Endwerte zwischen den Kommunen und den Gutachterausschüssen bzw. anderen beauftragten Dritten unter Beachtung einer zweckmäßigen und praktikablen Umsetzung.

2.3 Die städtebaulichen Sanierungsziele werden nicht fortgeschrieben

Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Bauleitpläne sind Flächennutzungspläne und Bebauungspläne.

Voraussetzung für die städtebauliche Förderung der Sanierungsgebiete der Kommunen durch Bund und Land ist die Festlegung der städtebaulichen Sanierungsziele und deren Fortschreibung. Die Sanierungsziele in den Fördergebieten legen die Kommunen über Bebauungspläne und städtebauliche Rahmenpläne fest. Hierbei sind die Vorgaben der Flächennutzungspläne der Kommune zu beachten.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass nur die Stadt Köthen (Anhalt) ihre städtebaulichen Sanierungsziele fortgeschrieben hat.

Die Stadt Querfurt hat keinen wirksamen Flächennutzungsplan vorgelegt, sondern es besteht lediglich ein Entwurf aus dem Jahr 1996. Im Sanierungsgebiet wurde kein Bebauungsplan aufgestellt. Die Stadt hat letztmalig im Jahr 2002 den städtebaulichen Rahmenplan für die Altstadtsanierung fortgeschrieben. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass der städtebauliche Rahmenplan vom Stadtrat nicht beschlossen wurde. Damit besteht kein bestätigtes städtebauliches Handlungskonzept für die städtebauliche Sanierungsmaßnahme.

Die Stadt Landsberg hat ihre städtebaulichen Sanierungsziele letztmalig im Jahr 1996 fortgeschrieben.

Die Fortschreibung der städtebaulichen Sanierungsziele hat für die Bodenwertermittlung und die damit verbundene Festlegung der Anfangs- und Endwerte im Sanierungsgebiet eine große Bedeutung. Sie bildet die nachvollziehbare Dokumentation bei der Bewertung der sanierungsbedingten Endwerte für den Gutachterausschuss bzw. anderer Dritter.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr gebeten, auf eine hinreichende Festlegung und gegebenenfalls Fortschreibung der Sanierungsziele in den Sanierungsgebieten der Kommunen hinzuwirken.

2.4 *Ungerechtfertigtes Absehen von der Erhebung der Ausgleichsbeträge ist nicht nachvollziehbar*

Sofern die Gemeinde einen Verfahrenswechsel oder ein flächenhaftes Absehen von der Erhebung der Ausgleichsbeträge (bzw. von Straßenausbaubeiträgen) im Sanierungsverfahren anstrebt, entsteht ein finanzieller Nachteil, weil die vollständige Erhebung sanierungsbedingter Einnahmen nicht mehr gegeben ist. Damit kann auch der städtebauliche Ausgaberrahmen nicht erhöht werden.

Aus diesem Grunde hält der Landesrechnungshof es für unverzichtbar, dass eine Gemeinde vor einem Verfahrenswechsel die Zustimmung des Zuwendungsgebers einholt. Ein solches Verfahren sehen Leitfäden in anderen Ländern vor.

Ab dem Jahr 2000 plante die Gemeinde Sülzetal, Ortsteil Langenweddingen⁸⁹, einen Verfahrenswechsel vom umfassenden in das vereinfachte Sanierungsverfahren. Sie beabsichtigte, anstelle von Ausgleichsbeträgen wiederkehrende Straßenausbaubeiträge zu erheben.

Entsprechend § 155 Abs. 3 BauGB kann die Gemeinde für das förmlich festgelegte Sanierungsgebiet flächendeckend oder teilweise von der Festsetzung der Ausgleichsbeträge absehen, wenn

1. eine geringfügige Bodenwerterhöhung gutachterlich ermittelt worden ist und
2. der Verwaltungsaufwand für die Erhebung des Ausgleichsbetrages in keinem Verhältnis zu den möglichen Einnahmen steht.

⁸⁹ bis 31. März 2001 Gemeinde Langenweddingen

Ein Absehen von der Erhebung der Ausgleichsbeträge nach § 155 Abs. 3 BauGB erfordert unter der Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes eine restriktive Handhabung.

Der Sanierungsträger der Kommune legte mit Datum 8. Juli 2004 eine Kalkulation zur Ermittlung der Ausgleichsbeträge für den Ortsteil Langenweddingen vor, die ein Absehen von der Erhebung der Ausgleichsbeträge nach § 155 Abs. 3 BauGB rechtfertigen sollte.

Das Landesverwaltungsamt hat am 5. Oktober 2004 gegenüber dem damaligen Ministerium für Bau und Verkehr die Voraussetzungen zur Erhebung der Ausgleichsbeträge bestätigt.

Die Gemeinde Sülzetal stellte mit Schreiben vom 3. Mai 2005 an das Landesverwaltungsamt den Antrag, dem Absehen auf Erhebung von Ausgleichsbeträgen gemäß § 155 Abs. 3 BauGB zuzustimmen.

Das Landesverwaltungsamt hat mit Bescheid vom 22. Dezember 2005 auf „Bitte“ des Ministeriums für Bau und Verkehr dem Antrag der Kommune vom 3. Mai 2005 auf Zustimmung zum Absehen von der Erhebung von Ausgleichsbeträgen in der Sanierungsmaßnahme im Ortsteil stattgegeben. Inwieweit diese Änderung der bisherigen Auffassung, die in dem Schreiben vom 5. Oktober 2004 dargelegt war, auf einer „Bitte“ des Ministeriums für Bau und Verkehr und/oder auf inhaltlichen Gründen beruhte, war aus den Unterlagen nicht ersichtlich.

Für den Landesrechnungshof ist die Entscheidung des Landesverwaltungsamtes der Kommune zu gestatten, im Ortsteil Langenweddingen von der Erhebung der Ausgleichsbeträge nach § 155 Abs. 3 BauGB abzusehen, nicht nachvollziehbar. Besonders widersprüchlich und kritikwürdig bewertet der Landesrechnungshof die Meinungsbildung im Landesverwaltungsamt, da

- in einer Besprechung vom 4. Juli 2003 von allen Beteiligten die Erhebung der Ausgleichsbeträge bestätigt wurde und
- das Landesverwaltungsamt im o. g. Schreiben vom 5. Oktober 2004 an dieser Meinung ausdrücklich festgehalten hat.

Der Gutachterausschuss hatte im Jahr 2003 für das Sanierungsgebiet eine durchschnittliche Bodenwertsteigerung in Höhe von rund 4 €/m² festgestellt.

Demnach würden die sanierungsbedingten Einnahmen betragen:

$$\begin{array}{rclclcl} \text{im Sanierungsgebiet} & & & & & & \\ 200 \text{ Grundstücke} & \times & \text{durchschnittliche Grund-} & \times & 4 \text{ €/m}^2 & = & \mathbf{496.000 \text{ €}} \\ & & \text{stücksgröße 620 m}^2 & & & & \end{array}$$

Der Kommune ist nach Berechnungen des Landesrechnungshofes durch entgangene sanierungsbedingte Einnahmen ein finanzieller Nachteil in Höhe von 496.000 € entstanden.

Im Geltungsbereich des ehemaligen Sanierungsgebiets hat die Kommune bis zum Jahr 2008 weder Ausgleichsbeträge noch einmalige oder wiederkehrende Straßenausbaubeiträge erhoben. Erst ab dem Jahr 2009 haben diese Grundstückseigentümer Beiträge für neue Maßnahmen in der Kommune entrichtet. Die Entscheidung des Landesverwaltungsamtes auf das Absehen von der Erhebung von Ausgleichsbeträgen ist besonders kritikwürdig, weil alle anderen Grundstückseigentümer außerhalb des Sanierungsgebietes im Ortsteil Langenweddingen ab dem Jahr 2005 Straßenausbaubeiträge zu zahlen haben.

Der Landesrechnungshof hält es auch unter Beachtung einer landeseinheitlichen Gleichbehandlung und des sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes der Städtebauförderungsmittel für nicht gerechtfertigt, dass bezüglich der Erhebung der Ausgleichsbeträge eine Ausnahmeregelung für den Ortsteil Langenweddingen getroffen wurde.

In der Folge haben die Eigentümer im ehemaligen Sanierungsgebiet bis zum Jahr 2008 weder Ausgleichsbeträge noch einmalige oder wiederkehrende Straßenausbaubeiträge entrichtet.

2.5 Mitwirkung des Landes bei der zeitnahen Erhebung der Ausgleichsbeträge

Die Ausgleichsbeträge der Grundstückseigentümer nach § 154 BauGB sind nach Abschnitt C Nr. 16 a) RL StäBauF sanierungsbedingte Einnahmen, die zur Deckung der sanierungsbedingten Ausgaben der Gesamtmaßnahme zu verwenden sind. Die Ausgleichsbeträge sind, soweit sie tatsächlich erzielt worden sind, vor den Städtebauförderungsmitteln von Bund und Land und den Eigenmitteln der Gemeinde einzusetzen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass im Rahmen der Gesamtmaßnahme vor Abschluss der Sanierungsmaßnahme und Erstellung der Schlussrechnung die Kommune die Ausgleichsbeträge als sanierungsbedingte Einnahmen erheben sollte. Diese sanierungsbedingten Einnahmen können damit zur Deckung der sanierungsbedingten Ausgaben der noch nicht vollendeten Gesamtmaßnahme und damit zur Finanzierung von Einzelmaßnahmen eingesetzt werden.

Dies stellt im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung der Gesamtmaßnahme und unter Beachtung der immer geringer werdenden Bundes- und Landesmittel einen Vorteil für

die Kommune dar, der in der Durchführung weiterer den Sanierungszielen entsprechender Einzelmaßnahmen besteht.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr unter Beachtung der für die Städtebauförderung zurückgehenden Bundes- und Landesmittel und der Zielerreichung der städtebaulichen Sanierung empfohlen, dafür Sorge zu tragen, dass die Programmkommunen flächendeckend vor Abschluss ihrer Sanierungsverfahren die Ausgleichsbeträge erheben. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Form von Ablösevereinbarungen sollte angestrebt werden.

Erstellung einer Arbeitshilfe für die Erhebung der Ausgleichsbeträge

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die vier ausgewählten Programmkommunen Schwierigkeiten bezüglich der Herangehensweise und der Umsetzung der Erhebung der Ausgleichsbeträge haben.

Unter Berücksichtigung unterschiedlicher städtebaulicher Eigenarten in den Kommunen und im Besonderen unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung sieht der Landesrechnungshof es als erforderlich an, dass das Land Empfehlungen bezüglich einer einheitlichen und zügigen Umsetzung der Ausgleichsproblematik z. B. in Form einer Arbeitshilfe oder eines Leitfadens (gegebenenfalls Erlass) den Kommunen zur Verfügung stellt.

Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auf

- die Praxishilfe "Bodenwerterhöhungen und Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten" des Landes Brandenburg,
- die Arbeitshilfe „Bayern“ des Freistaates Bayern – Arbeitsblatt Nr. 4 „Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten“ – empfohlen von der Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder (ARGEBAU) und
- den Leitfaden „Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten“ des Landes Rheinland-Pfalz

verwiesen.

Diese Länder haben für die Städte und Gemeinden jeweils eine Arbeitshilfe herausgegeben, die die Akteure der Sanierungsmaßnahmen bei der Bewältigung der umfangreichen und komplexen Aufgaben unterstützen soll.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen, den Kommunen eine Arbeitshilfe für die Erhebung der Ausgleichsbeträge zu übergeben.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seiner Stellungnahme vom 5. November 2012 ausgeführt, dass die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen zuständig sind. Insofern obliegt es den Gemeinden, auf der Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung über den Zeitpunkt der Erhebung von Ausgleichsbeträgen zu entscheiden.

Das Ministerium sieht deshalb keine Notwendigkeit

- *bei den Programmkommunen auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Form von Ablösevereinbarungen hinzuwirken, um die Vorteile der Erhebung der Ausgleichsbeträge vor Abschluss der Gesamtmaßnahme zu nutzen und*
- *Vorgaben und Empfehlungen zur Erhebung der Ausgleichsbeträge in Form eines Leitfadens bzw. Erlasses den Kommunen an die Hand zu geben.*

Das Ministerium führt weiter aus:

„Bezogen auf den Verfahrenswechsel der Gemeinde Sülzetal, Ortsteil Langenweddingen kann im Rahmen des vorliegenden Entwurfs zum Jahresbericht keine Stellung genommen werden. Hierzu bleibt die im Sachzusammenhang stehende Prüfungsmitteilung ‚Prüfung der Erhebung von Ausgleichsbeträgen im Rahmen der Städtebauförderungsprogramme‘, ‚Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen‘ und ‚Städtebauförderung im ländlichen Bereich‘ abzuwarten, die einer intensiven Prüfung unter Beteiligung des Landesverwaltungsamts und der Gemeinde sowie einer Bewertung durch das Ministerium unterzogen wird.“

3 Fazit

Im Ergebnis der Prüfung hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass

a) *das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr*

- *im Hinblick auf eine landesweit vollständige Erhebung der sanierungsbedingten Einnahmen der Sanierungsmaßnahmen als oberste Behörde und Zuwendungsgeber über das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt bei den Kommunen auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Form von Ablösevereinbarungen hinwirkt,*

- die strategische Förderpolitik vor dem Hintergrund der zurückgehenden Städtebauförderungsmittel und der nunmehr 20-jährigen Förderung auf die ordnungsgemäße Abwicklung der festgelegten Gesamtmaßnahmen der städtebaulichen Sanierung aller Programmkommunen ausrichtet und
- hinsichtlich der Erhebung von Ausgleichsbeträgen eine Entscheidung herbeiführt, nach welchen landeseinheitlichen Grundsätzen die Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Ausgleichsbeträge zu erfolgen hat.

Das Ministerium sollte – entgegen seiner Stellungnahme vom 5. November 2012 – Vorgaben und Empfehlungen zur Erhebung der Ausgleichsbeträge für die Kommunen, u. a. zur Verwendung der Ausgleichsbeträge im Gesamtrahmen während der Durchführung der Gesamtmaßnahme und nach Abschluss der Sanierung, in Form eines Leitfadens bzw. Erlasses treffen. Der Verfahrensablauf zwischen den Gutachterausschüssen bzw. anderen Dritten und den Kommunen sollte umfassend und eindeutig geregelt werden.

b) die Kommunen

- auf eine zeitnahe Erhebung der Ausgleichsbeträge und damit auf die Erhöhung des finanziellen Rahmens der städtebaulichen Gesamtmaßnahme hinwirken und
- eine ausreichende Festlegung der Sanierungsziele einschließlich deren Fortschreibung gewährleisten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	15	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Umwelt –
Kapitel	1502	– Allgemeine Bewilligungen
Titel	685 51	– Zuschüsse an Unterhaltungsverbände zur Unterhaltung der Gewässer Zweiter Ordnung (insbesondere die Jahre 2007 und 2008 so- wie nach Wegfall der Zuschüsse ab 2009)
	685 53	– Zuschüsse an Unterhaltungsverbände - Pro- belauf zur Umsetzung § 105 Abs. 2 Satz 2 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt
Haushaltsvolumen 2006 - 2008		– rund 2,17 Mio. €

16 Versäumnisse des Landes im Rahmen der Rechtsaufsicht über die Unterhaltungsverbände sowie fehlende Überprüfung der bereits erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse durch die Wasserbehörde

Das Land Sachsen-Anhalt hat zur Unterhaltung seiner Gewässer zweiter Ordnung Unterhaltungsverbände (UHV) nach dem Gesetz über Wasser- und Bodenverbände gebildet. Es übt die Rechtsaufsicht über die Verbände aus.

Das Land hat es u. a. versäumt,

- Regelungen zur angemessenen Höhe von Rücklagen bei den UHV zu erlassen, so dass z. B. der UHV „Mulde“ Rücklagen in Höhe von 300.000 € bilden konnte sowie**
- zu prüfen, inwieweit die UHV beim Aufbau und Führen von Anlagenverzeichnissen auf die bereits vorhandenen Wasserbücher der Landkreise zurückgreifen können.**

Des Weiteren hat der Landesrechnungshof im Rahmen der Erhebungen zudem festgestellt, dass auch die erteilten wasserrechtlichen Genehmigungen Auswirkungen auf die Vernässung haben können und somit gegebenenfalls zu aktualisieren sind.

1 Vorbemerkungen

Im Land Sachsen-Anhalt befinden sich 26.798 km Fließgewässer. Diese gliedern sich wie folgt:

- 2.925 km Gewässer erster Ordnung, davon 611 km Bundeswasserstraßen sowie
- 23.873 km Gewässer zweiter Ordnung⁹⁰.

Gewässer erster Ordnung sind wegen ihrer erheblichen wasserwirtschaftlichen Bedeutung Binnenwasserstraßen im Sinne des Bundeswasserstraßengesetzes oder in der entsprechenden Anlage zum Landeswassergesetz aufgeführt.

Die übrigen Gewässer gehören zur zweiten Ordnung⁹¹. Diese werden in Sachsen-Anhalt derzeit von 28 Unterhaltungsverbänden (UHV) flächendeckend betreut.

Die UHV sind Wasser- und Bodenverbände im Sinne des Wasserverbandsgesetzes und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Mitglieder der Verbände sind in Sachsen-Anhalt die Gemeinden im jeweiligen Niederschlagsgebiet.

Die Verbände unterliegen der Rechtsaufsicht durch die Aufsichtsbehörden. In Sachsen-Anhalt sind die Landkreise und kreisfreien Städte die unteren, das Landesverwaltungsamt ist die obere und das für Wasserwirtschaft zuständige Ministerium ist die oberste Aufsichtsbehörde⁹².

Zur Gewässerunterhaltung gehören insbesondere

- Reinigung, Räumung, Freihaltung und Schutz des Gewässers einschließlich der Ufer,
- Erhaltung und Anpflanzung standortgerechter Ufergehölze und Erneuerung des Baumbestandes sowie
- Unterhaltung und Betrieb der Anlagen, die der ordnungsgemäßen Abführung des Wassers dienen (z. B. Schöpfwerke, Wehre).

Bis zum Jahr 2008 hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt die Gewässerunterhaltung durch die UHV mit finanziellen Zuschüssen unterstützt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Zuschüsse von 2006 bis 2009:

	2006	2007	2008	2009
Plan	1.556.500 €	1.556.500 €	778.000 €	0,00
Ist	1.556.500 €	1.446.500 €	720.200 €	0,00

Seit 2009 finanzieren sich die UHV ausschließlich über die Verbandsbeiträge ihrer Mitglieder.

⁹⁰ vgl. Webseite des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt, „Gewässerunterhaltung“

⁹¹ vgl. §§ 4 und 5 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt

⁹² vgl. Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Wasserverbandsgesetz

2 Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2011 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des UHV „Mulde“ für den Zeitraum 2007 bis 2011 geprüft und u. a. Folgendes festgestellt:

Bildung von Rücklagen

Der UHV besaß am 31. Dezember 2010 Rücklagen in Höhe von 294.301,80 €. Dies entspricht rund 41 v. H. seines jährlichen Ausgabevolumens (rund 714.000 € im Jahr 2010).

Das Land hat keine Regelungen zur Höhe der Rücklagen bei den UHV erlassen.

Der Landesrechnungshof erachtet Vorgaben hierfür jedoch für unerlässlich, um so eine angemessene Beitragserhebung für die Mitglieder zu gewährleisten.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt führt in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 3. Februar 2012 aus, dass die Bildung von Rücklagen nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen zulässig ist. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt folgt den Anregungen des Landesrechnungshofes und wird aus Zweckmäßigkeitsgründen eine einschränkende Regelung zur Rücklagenhöhe bei der aktuellen Änderung des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt aufnehmen.

Anlagenverzeichnis und Mehrkostenerhebung

Anlagen in Gewässern, wie z. B. Stauanlagen, Brückenpfeiler oder Bootsstege, verursachen zumeist erhöhte Ablagerungen von Schlamm sowie verstärkte Angriffe auf die Sohle und die Ufer der Gewässer⁹³. Diese Objekte erschweren die Gewässerunterhaltung, so dass dem UHV Mehrkosten entstehen. Die Ausgaben hat der Eigentümer der Anlage dem UHV auf Nachweis zu ersetzen⁹⁴. Dazu ist es erforderlich, dass der UHV sowohl die vorhandenen Anlagen als auch deren Eigentümer ermittelt und den Datenbestand regelmäßig aktualisiert.

Die Erstellung einer solchen Übersicht ist aufgrund der umfangreichen Recherchen, insbesondere zur Eigentümerermittlung, mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden.

Der Landesrechnungshof hat daher angeregt zu prüfen, inwieweit gegebenenfalls die bei den Landkreisen geführten Wasserbücher zum Aufbau entsprechen-

⁹³ vgl. Rn. 4 zu § 36 im Kommentar zum Wasserhaushaltsgesetz von Czychowski/Reinhardt

⁹⁴ vgl. § 64 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt

der Verzeichnisse nutzbar sind und ob eine Führung der Anlagenverzeichnisse bei den Landkreisen zweckmäßiger und wirtschaftlicher ist.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat sich der Angelegenheit bereits angenommen und wird bei der Novellierung des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt eine entsprechende Regelung einbringen.

Überprüfung der wasserrechtlichen Erlaubnisse

Im gesamten Land traten insbesondere im Herbst/Winter 2010/2011 und auch im Frühjahr 2011 verstärkt Vernässungen von Kellern und Grundstücken sowie landwirtschaftlichen Flächen auf. Betroffen davon war auch das Verbandsgebiet des geprüften UHV. Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen zum UHV im Juni 2011 fest, dass ein im Niederschlagsgebiet einer betroffenen Gemeinde liegendes Gewässer zweiter Ordnung aufgrund des Anstauens an einer Staustation einen ungewöhnlich hohen Wasserstand führte.

Das Aufstauen eines oberirdischen Gewässers ist eine Gewässerbenutzung, die einer behördlichen Erlaubnis bedarf⁹⁵.

Im vorliegenden Fall hat die untere Wasserbehörde dem Betreiber der Anlage (eine Agrargenossenschaft) die Erlaubnis zur „Hebung des Wasserstandes durch die Nutzung der vorhandenen Stauanlagen zur Regelung des Wasserstandes und zur Staubewässerung landwirtschaftlicher Nutzflächen“ u. a. für diese Staustation erteilt.

Derartige Maßnahmen könnten u. a. eine der Ursachen für Vernässungen sowie angestiegenes Grundwasser in den angrenzenden Gemeinden sein.

Der Landesrechnungshof regt daher an, bei regional auftretenden Vernässungsproblemen auch eine Überprüfung der für diese Gebiete erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse zum Anstauen von Gewässern in Betracht zu ziehen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat zugesichert, im Zusammenhang mit der Vernässungssituation, die Änderung der jeweiligen wasserrechtlichen Erlaubnisse zu prüfen.

Aufgrund der am Beispiel des UHV „Mulde“ getroffenen Feststellungen regt der Landesrechnungshof an, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
- gesetzliche Regelungen zur Höhe der Rücklagenbildung trifft,

⁹⁵ vgl. §§ 4 und 5 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt

- prüft, inwieweit die Nutzung der bei den Landkreisen zu führenden Wasserbücher zum Aufbau der Anlagenverzeichnisse möglich und gegebenenfalls deren Führung bei den Landkreisen sinnvoller und wirtschaftlicher ist sowie
- im Zusammenhang mit der Vernässungsproblematik auch eine Überprüfung und gegebenenfalls Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnisse durchführt, um so u. a. künstlich hochgehaltene Grundwasserstände zu vermeiden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

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 23. November 2012

Dessau-Roßlau im November 2012



Seibicke
Präsident