

# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

## **Jahresbericht 2013**

### **Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2012**



#### **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](mailto:poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de)

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

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	II
<b>Abschnitt A – Grundsatzbeitrag .....</b>	<b>1</b>
Schaffung eines prüfungsfreien Raumes für öffentliche Krankenhausinvestitionen von über 500 Mio. € durch die Landesregierung .....	1
<b>Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....</b>	<b>15</b>
1    Unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch das Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt in der Lutherstadt Wittenberg e. V. (WZW).....	15
2    Fehlende Transparenz der Kosten und Leistungen im ambulanten Bereich des Universitätsklinikums Magdeburg .....	32
3    Historische Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH – Gefährdung der Geschäftsgrundlage durch Sanierungsstau.....	46
4    Drohender Verfall von ESF-Fördermitteln bei dem Förderprogramm zur Beschäftigung von Innovationsassistenten.....	56
5    Gefährdung der Einhaltung europäischer Vorgaben zum ökologischen Netz Natura 2000 .....	64
6    Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung der Landesforstverwaltung durch den Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt .....	74
7    Zu hoher Personaleinsatz im Servicebereich „Strafsachen“ der Amtsgerichte .....	81
8    Nicht ausgeschöpfte Wirtschaftlichkeitspotenziale durch Defizite beim IT-Einsatz im Justizvollzug .....	89
9    Fortlaufend hohe Jahresfehlbeträge bei der IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH mit ihren Risikokapitalbeteiligungen.....	102
<b>Zuständigkeit des Senats.....</b>	<b>124</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BGBl.	- Bundesgesetzblatt
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
MBI. LSA	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
EU	- Europäische Union
Epl.	- Einzelplan
EFRE	- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	- Europäischer Sozialfonds
VbE	- Vollbeschäftigteneinheiten
IT	- Informationstechnologie
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
SGB	- Sozialgesetzbuch
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
VV	- Verwaltungsvorschrift

## **Abschnitt A – Grundsatzbeitrag**

### **Schaffung eines prüfungsfreien Raumes für öffentliche Krankenhausinvestitionen von über 500 Mio. € durch die Landesregierung**

---

Die Landesregierung hat eine Prüfung der sogenannten C-Fördermittel für Krankenhausinvestitionen durch den Landesrechnungshof abgelehnt. Dieser Teil C der Landesinvestitionsprogramme wird in Höhe von rund 550 Mio. € seit 1995 noch bis 2014 aus Beiträgen der Benutzer der Krankenhäuser<sup>1</sup> finanziert. Die Landesregierung verweist darauf, dass die am Förderverfahren beteiligte Krankenhausgesellschaft Sachsen-Anhalt und die beteiligten Verbände der Krankenkassen der Prüfung nicht zustimmen.

Die Krankenhausinvestitionskosten werden aufgrund der gesetzlichen Regelungen ohne Unterscheidung der Herkunft der Finanzierungsmittel einheitlich im Wege öffentlicher Förderungen bewilligt. Die Landesregierung hat seit 1995 insgesamt rund 1,53 Mrd. € für Krankenhausinvestitionen bewilligt. Ohne Prüfung und Einbeziehung der C-Fördermittel ist auch die Bewertung der Krankenhausförderung des Landes insgesamt stark eingeschränkt. Dem Landesrechnungshof ist es dadurch nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der geförderten Investitionen zu beurteilen und Aussagen zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser zu treffen.

Dies hat für den Landtag als Haushaltsgesetzgeber zur Folge, dass die Haushaltsrechnung des Landes für die Entlastung der Landesregierung für diesen Bereich nur eingeschränkt prüfbar ist.

Sachsen-Anhalt beschreitet bei der Verwaltung der Benutzerbeiträge einen Sonderweg. Anders als in allen anderen neuen Bundesländern und Berlin fließen die Benutzerbeiträge nicht in den Landeshaushalt. Mit deren Verwaltung außerhalb des Landeshaushaltes ist ein erheblicher Transparenz- und Kontrollverlust für den Haushaltsgesetzgeber verbunden. Nur in Sachsen-Anhalt wird das Prüfrecht des Landesrechnungshofes bestritten.

---

<sup>1</sup> Patienten bzw. Kostenträger der Krankenhäuser gemäß Art. 14 Abs. 3 Gesundheitsstrukturgesetz (GSG)

**Der Landesrechnungshof sieht sich durch die Verweigerung des Prüfrechts in der Ausübung seiner verfassungsrechtlich garantierten Tätigkeit gehindert. Eine Lösung ohne Rechtsstreit ist trotz mehrfacher Gespräche und umfassender Schriftwechsel gescheitert. Deshalb wird der Landesrechnungshof seine Prüfrechte gegenüber der Landesregierung – auch gerichtlich – geltend machen.**

## **1 Allgemeines zur Krankenhausförderung**

Die Krankenhausförderung in der Bundesrepublik Deutschland ist durch das Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes (KHG)<sup>2</sup> als Aufgabe den Ländern zugewiesen. Zweck dieses Gesetzes ist die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten und zu sozial tragbaren Pflegesätzen beizutragen (§ 1 Abs. 1 KHG). Gemäß § 4 Nr. 1 KHG werden Krankenhäuser dadurch wirtschaftlich gesichert, dass Investitionskosten im Wege öffentlicher Förderung übernommen werden können. In § 9 KHG sind die Fördertatbestände im Einzelnen geregelt. Voraussetzung für eine Förderung ist, dass die zu fördernden Krankenhäuser in den Krankenhausplan des Landes und bei der Einzelförderung größerer Investitionen in das Krankenhausinvestitionsprogramm aufgenommen sind (§ 8 Abs. 1 KHG).

Der Landesrechnungshof ist berechtigt, die von den Krankenhausträgern zu erbringenden Nachweise, die für die Höhe der Fördermittel maßgebend sind, sowie die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel an Ort und Stelle zu prüfen, die Unterlagen einzusehen und Auskünfte einzuholen (§ 12 Krankenhausgesetz Sachsen-Anhalt - KHG LSA).

Um den Besonderheiten der neuen Bundesländer Rechnung zu tragen, ist ab 1995 ein gesondertes Krankenhausinvestitionsprogramm erlassen worden (Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz, GSG). Neben anderen Finanzierungssäulen ist geregelt, dass die Benutzer (Patienten) bzw. Kostenträger der Krankenhäuser sich mit Beiträgen über 20 Jahre noch bis 2014 mit 5,62 €<sup>3</sup> je Berechnungstag beteiligen. Die Länder hatten die Einzelheiten des Verfahrens und die Verwendung der Mittel mit den in § 18 Abs. 1 Satz 2 KHG genannten Beteiligten (Krankhausgesellschaft, Verbände der Krankenkassen) zu vereinbaren. Die jährlich fortzuschreibenden gemeinsam finanzierten Inves-

---

<sup>2</sup> Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze  
<sup>3</sup> bis 1997 mit 4,09 € je Tag

titionsprogramme aus Benutzerbeiträgen sind durch die Länder im Einvernehmen mit diesen Beteiligten aufzustellen.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat deshalb die nach § 6 KHG aufzustellenden Investitionsprogramme in Abhängigkeit von ihrer Finanzierung in die Teile A, B und C aufgeteilt.

- Teil A beinhaltet die Förderprogramme, die gemäß § 2 KHG LSA vom Land und den Kommunen zu tragen sind,
- Teil B weist die im Rahmen eines Kreditprogrammes für Krankenhausbaumaßnahmen im Jahre 1993 eingegangenen und nunmehr abzudeckenden Verpflichtungen auf,
- Teil C beinhaltet die Förderungen, die in Ergänzung dazu gemäß Art. 14 GSG aus den Benutzerbeiträgen finanziert werden.

Die Landesregierung hat von 1995 - 2012 Investitionsprogramme aus dem Teil C in Höhe von rund 446 Mio. € aufgelegt. Das Ministerium rechnet über den Zeitraum 1995 - 2014 mit C-Fördermitteln im Umfang von rund 550 Mio. €. Der Umfang der seit dem Jahr 1995 insgesamt (Teile A, B, C) bewilligten Krankenhausfördermittel beträgt rund 1,53 Mrd. €<sup>4</sup>.

## **2 Erheblicher prüfungsfreier Raum durch Verweigerung der Prüfrechte bei C-Fördermitteln**

Ursprünglich hatte der Landesrechnungshof beabsichtigt, geförderte Investitionen eines privaten, eines kirchlichen und eines kommunalen Krankenhausträgers zu prüfen. Ziel war, ein aussagekräftiges Gesamtbild der Krankenhausförderung im Land zu erhalten. Die Prüfung des vom Landesrechnungshof ausgewählten kommunalen Krankenhauses hat der zuständige Landkreis mit dem Hinweis verweigert, dass die Förderung dieses Krankenhauses aus Benutzerbeiträgen nach Art. 14 GSG (C-Fördermittel) erfolgt sei. Bei Investitionen, die aus den Benutzerbeiträgen finanziert wurden, könne der Landesrechnungshof keine Einsicht in die Förderunterlagen erhalten. Eine begrenzte Einsicht in vom Ministerium für Arbeit und Soziales ausgewählte, die Förderung begleitende Unterlagen wurde dem Landesrechnungshof im Rahmen dieser Prüfung vom Ministerium gewährt. Aufgrund der bislang erfolgten Verweigerung der Einsichtnahme in alle erforderlichen Unterlagen beim Träger und beim Land hat der Landesrechnungshof die Prüfung abgebrochen.

---

<sup>4</sup> Angabe des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Stand September 2012

In der Folge beabsichtigte der Landesrechnungshof im Jahr 2012, die Fördermittel des Landes für die Investitionsprogramme nach Teil C des Krankenhausplanes des Landes in ihrer Gesamtheit zu prüfen. Mit Schreiben vom 22. Februar 2013 und 11. März 2013 hat das Ministerium für Arbeit und Soziales das Prüfungsersuchen endgültig abgelehnt. Die am Förderverfahren beteiligte Gemeinsame Kommission (bestehend aus Vertretern der Krankenhausgesellschaft Sachsen-Anhalt, der Verbände der Krankenkassen und des Landes) stimme der Prüfung nicht zu und eine Weisungsbefugnis des Ministeriums für Arbeit und Soziales gegenüber der Gemeinsamen Kommission bestehe nicht. Dieser Auffassung schloss sich der Ministerpräsident mit Schreiben vom 29. Mai 2013 an.

Die Landesregierung vertritt die Auffassung, dass der Landesrechnungshof nur Fördermaßnahmen prüfen dürfte, die mit Mitteln aus dem Landeshaushalt finanziert worden sind. Für die Investitionen, die aus den Benutzerbeiträgen gemäß Art. 14 Abs. 3 GSG finanziert wurden, könne der Landesrechnungshof keine Einsicht in die Förderunterlagen erhalten, da diese nicht Bestandteil des Landeshaushaltes seien. Weiterhin vertritt die Landesregierung die Ansicht, dass die Benutzerbeiträge als (für den Landesrechnungshof nicht prüfbare) Mitgliedsbeiträge der gesetzlichen Krankenversicherung anzusehen seien. Die Gemeinsame Kommission sieht keinen Rechtsanspruch des Landesrechnungshofes auf Prüfung der aus Benutzerbeiträgen finanzierten Krankenhausbaumaßnahmen.

Der Landesrechnungshof konnte daher die bisher bewilligten C-Fördermittel von rund 500 Mio. € und das Verwaltungsverfahren nicht prüfen. Dies verletzt die Prüfrechte des Landesrechnungshofes. Der Landesrechnungshof prüft gemäß § 88 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Das Land ist gesetzlich zuständig für die öffentliche Investitionsförderung der Krankenhäuser. Die nach Art. 14 GSG aufzubringenden und den Ländern zustehenden Benutzerbeiträge (C-Fördermittel) sind Bestandteil der öffentlichen Förderung der Krankenhäuser. Das Land ist in das Förder- und Verwaltungsverfahren maßgeblich eingebunden. Das Land trägt die Aufgaben- und Finanzverantwortung. Es betätigt sich finanzwirtschaftlich. Dies darf und muss der Landesrechnungshof zur Vermeidung prüfungsfreier Räume prüfen<sup>5</sup>.

**Der Landesrechnungshof teilt nicht die von der Landesregierung vertretene Auffassung, dass die Verwaltung und Bewirtschaftung der Benutzerbeiträge durch**

---

<sup>5</sup> Zur weiteren Begründung wird auf Punkt 6 des Beitrags verwiesen.



**die Gemeinsame Kommission außerhalb des Landeshaushaltes den Prüfrechten des Landesrechnungshofes entgegensteht.**

### **3 Entscheidung über die C-Fördermitteln durch Beschluss der Landesregierung**

Nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz<sup>6</sup> werden die Krankenhäuser dadurch wirtschaftlich gesichert, dass ihre Investitionskosten im Wege öffentlicher Förderung übernommen werden. Die Benutzer des Krankenhauses oder ihre Kostenträger beteiligen sich in den neuen Bundesländern aufgrund des Gesundheitsstrukturgesetzes<sup>7</sup> an diesen Investitionen in den Jahren 2002 - 2014. Dies geschieht durch einen Investitionszuschlag in Höhe von 5,62 € für jeden Berechnungstag (Benutzerbeitrag). Zweck ist die zügige und nachhaltige Verbesserung der stationären Versorgung der Bevölkerung in den neuen Bundesländern und die Anpassung an das Niveau im übrigen Bundesgebiet.

Die Beteiligung der Benutzer oder Kostenträger an den Investitionen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz bedeutet, dass der Investitionszuschlag (der Benutzerbeitrag) Bestandteil der öffentlichen Förderung der Krankenhäuser nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz ist. Die daraus zu finanzierenden Investitionen sind folgerichtig Bestandteil der gemäß § 4 Abs. 1 KHG LSA vom Ministerium für Arbeit und Soziales aufzustellenden und von der Landesregierung zu beschließenden Investitionsprogramme. Die Landesregierung beschließt damit über die Verwendung der Mittel per Kabinettsbeschluss.<sup>8</sup> Der einzige Unterschied zur übrigen Krankenhausförderung besteht in der Umsetzung darin, dass Investitionsprogramme des Landes, die Benutzerbeiträge enthalten, im Einvernehmen mit der Krankenhausgesellschaft und den Verbänden der Krankenkassen aufgestellt werden müssen.

Das Land vertritt die Auffassung, dass die Benutzerbeiträge als (für den Landesrechnungshof nicht prüfbare) Mitgliedsbeiträge der gesetzlichen Krankenkassen anzusehen seien. Dagegen spricht, dass die Benutzerbeiträge von allen Benutzern des Krankenhauses bzw. deren Kostenträgern unabhängig vom Versichertenstatus, mithin beispielsweise auch von selbstzahlenden Patienten, gezahlt werden müssen. Man kann

---

<sup>6</sup> § 4 Nr. 1 und § 9 Abs. 1 und 2 KHG

<sup>7</sup> Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GSG

<sup>8</sup> vgl. die Pressemitteilung der Staatskanzlei Nr. 654/2012 vom 11. Dezember 2012

daher unter Berücksichtigung der Rechtsprechung<sup>9</sup> die Benutzerbeiträge als Sonderabgaben einstufen.

**Die Benutzerbeiträge sind aufgrund der gesetzlichen Regelungen ein Bestandteil der öffentlichen Förderung der Krankenhäuser durch die Länder und dem staatlichen Finanzvolumen zuzurechnen. Die Krankenhausinvestitionskosten werden aufgrund der gesetzlichen Regelungen ohne Unterscheidung der Herkunft der Finanzierungsmittel einheitlich im Wege öffentlicher Förderungen bewilligt.**

**Die von der Landesregierung vertretene Auffassung, dass die Benutzerbeiträge keine öffentlichen Mittel sind, ist hiermit nicht vereinbar.**

#### **4 Keine Möglichkeit einer Gesamtbetrachtung der Krankenhausförderung**

Nach Art. 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und § 114 LHO entscheidet der Landtag aufgrund der Haushaltsrechnung und der Prüfung des Landesrechnungshofes über die Entlastung der Landesregierung. Der Anteil der Fördermittel der Teile A, B und C der Investitionsprogramme bei den geförderten Krankenhäusern ist unterschiedlich hoch. Ohne Prüfung und Einbeziehung der C-Fördermittel ist auch die Bewertung der Krankenhausförderung des Landes in Höhe von bisher rund 1,53 Mrd. € insgesamt stark eingeschränkt.

Dem Landesrechnungshof ist es dadurch nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der geförderten Investitionen zu beurteilen und Aussagen zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser zu treffen. Die Beschränkung der Prüfung des Landesrechnungshofes im Krankenhausbereich hat für den Landtag als Haushaltsgesetzgeber zur Folge, dass die Haushaltsrechnung des Landes für die Entlastung der Landesregierung für diesen Bereich nur eingeschränkt prüfbar ist.

**Der Landesrechnungshof geht von einer Gesamtzuständigkeit des Landes und damit einer umfassenden Prüfung der Krankenhausinvestitionen durch den Landesrechnungshof aus. Ohne die Prüfung auch der Benutzerbeiträge (C-Fördermittel) sind eine Gesamtbetrachtung der Krankenhausförderung und ihre Bewertung für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser nicht möglich.**

---

<sup>9</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. Juli 2003, Az.: 2 BvL 1/99; Oberlandesgericht Jena, Urteil vom 19. August 2003, Az.: 8 U 263/03

## 5 Sonderweg in Sachsen-Anhalt

Der Landtag hat 1995 entschieden, die Verwaltung der Benutzerbeiträge gemäß Art. 14 GSG außerhalb des Landeshaushaltes zu regeln. Mit der Krankenhausgesellschaft und den Krankenkassen konnte keine Einigung zur Einbringung dieser Gelder als Sondervermögen in den Landeshaushalt erzielt werden. Anders als in allen anderen neuen Bundesländern fließen die Benutzerbeiträge deshalb bis heute nicht in den Landeshaushalt, sondern werden auf einem Sonderkonto erfasst.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1995 haben das Land, die Krankenhausgesellschaft Sachsen-Anhalt sowie die Krankenkassen eine Verwaltungsvereinbarung zur Regelung des Verfahrens und der Verwendung der Benutzerbeiträge geschlossen. Für die Entscheidungen über die Verwendung der Benutzerbeiträge haben die Beteiligten eine Gemeinsame Kommission eingerichtet.

Dieses in der Verwaltungsvereinbarung festgelegte Verfahren ist nach Auffassung der Landesregierung ein weiterer Grund dafür, dass der Landesrechnungshof die C-Fördermittel nicht prüfen darf. In den anderen neuen Bundesländern und Berlin werden die Prüfrechte des jeweiligen Rechnungshofes unabhängig von der Organisation der Verwaltung der Benutzerbeiträge nach Art. 14 GSG nicht bestritten. Insofern hätte das Land bei der Verweigerung der Prüfrechte ein Alleinstellungsmerkmal.

**Entscheidend ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Benutzerbeiträge unabhängig von ihrer Herkunft und unabhängig von dem angewandten Verfahren Bestandteil der öffentlichen Förderung der Krankenhäuser und der von der Landesregierung beschlossenen Investitionsprogramme sind. Das Ministerium bleibt in seiner krankenhausesetzlich festgelegten Verantwortung. Das in Sachsen-Anhalt mit der Gemeinsamen Kommission praktizierte Verfahren ändert nichts an den gesetzlichen Regelungen, auf deren Grundlage der Landesrechnungshof prüft. Anderenfalls würde dadurch in Sachsen-Anhalt im Gegensatz zu allen anderen neuen Bundesländern ein prüfungsfreier Raum im erheblichen finanziellen Umfang verbleiben.**

## **6 Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Prüftätigkeit des Landesrechnungshofes**

### **6.1 Prüfrechte des Landesrechnungshofes**

Der Landesrechnungshof prüft gemäß Art. 97 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er ist selbständig und nur dem Gesetz unterworfen (Art. 98 Abs. 1 der Verfassung). Nach § 88 Abs. 1 LHO prüft er die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes.

Die außerbudgetäre Vereinnahmung und Bewirtschaftung von Einnahmen, die der Finanzverantwortung des Landes unterfallen, wird von der Prüfung der Wirtschaftsführung des Landes umfasst. Der Begriff Wirtschaftsführung meint dabei die gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung des Landes, auch außerhalb des Haushalts im Bereich der Vermögenswirtschaft. Damit sind gerade auch diejenigen Vorgänge in die Prüfung einbezogen, die wegen der „Flucht aus dem Budget“ im Haushalt oder aus sonstigen Gründen in der Haushaltsrechnung nicht mehr in Erscheinung treten. Umfasst ist auch die Bewirtschaftung fremder Mittel (z. B. von Treuhandvermögen).<sup>10</sup>

**Dies entspricht dem haushaltsrechtlichen Prinzip, wonach es keine prüfungsfreien Räume und keine Finanzverantwortung ohne begleitende Finanzkontrolle geben kann. Anderenfalls würden durch den von Sachsen-Anhalt eingeschlagenen Sonderweg Fördermittel im Umfang von über 500 Mio. € einer Prüfung der externen Finanzkontrolle völlig entzogen und die Bewertung der Krankenhausförderung in Höhe von bisher rund 1,53 Mrd. € insgesamt stark eingeschränkt. Dies würde den Landesrechnungshof daran hindern, seinen verfassungsrechtlich garantierten Prüfauftrag zu erfüllen.**

### **6.2 Finanzverantwortung des Landes Sachsen-Anhalt**

Die Finanzverantwortung des Landes wird durch die Regelungen im Krankenhausfinanzierungsgesetz unterstrichen. Danach ist die öffentliche Förderung von Investitionsaufgaben der Länder (§ 9 Abs. 1 KHG: „Die Länder fördern auf Antrag des Krankenhaussträgers Investitionskosten ...“; § 9 Abs. 2 KHG: „Die Länder bewilligen...“). Die Erfüllung dieses staatlichen Förderauftrags mit öffentlichen Geldern ist mit einer entsprechenden Finanzverantwortung verbunden.

---

<sup>10</sup> vgl. auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) vom 13. Dezember 2011 (Az. VerfGH 11/10)

Die Benutzerbeiträge unterfallen der sich daraus ergebenden Finanzverantwortung des Landes, da die Benutzerbeiträge den Ländern zur Erfüllung dieser staatlichen Aufgaben zur Verfügung stehen sollen. Dies wird bereits aus den Ausführungen des 15. Ausschusses für Gesundheit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum GSG<sup>11</sup> deutlich. Der Begründung des Ausschusses zu Art. 14 Abs. 2 GSG ist zu entnehmen, dass der Ausschuss davon ausgeht, dass die Länder den Finanzierungsbeitrag der Krankenhausbenutzer verwenden. Darüber hinaus wird aus den Ausführungen des Ausschusses (*„... den Finanzierungsbeitrag der Krankenkassen auf der gesetzlichen Grundlage unmittelbar – und nicht über Krankenhäuser – den Ländern für das gemeinsame Investitionsprogramm zur Verfügung zu stellen ...“*) deutlich, dass unabhängig von dem konkret gewählten Verfahrensablauf der Finanzierungsbeitrag der Benutzer der Krankenhäuser oder ihrer Kostenträger den Ländern für das gemeinsame Investitionsprogramm zusteht.

Auch die Kommentierung zum KHG geht davon aus, dass der Investitionszuschlag den Ländern zusteht. Dort heißt es zu Art. 14 GSG: *„Der Investitionszuschlag steht dem Land zu. Dieses ist also Gläubiger der Forderung an den Benutzer oder seinen Kostenträger. Dort, wo das Krankenhaus den Zuschlag einzieht, wird es treuhänderisch für das Land tätig.“*<sup>12</sup>

Aus dem Haushaltsplan des Bundes geht ebenfalls hervor, dass Begünstigte der Abgabe die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind.

**Die Länder sind gesetzlich für die öffentliche Förderung der Krankenhäuser, wofür auch die Benutzerbeiträge verwendet werden, zuständig und verantwortlich. Die außerbudgetäre Vereinnahmung der Benutzerbeiträge in Sachsen-Anhalt ändert nichts an der durch das Land wahrzunehmenden Verantwortung für die Verwaltung und Bewirtschaftung dieser Mittel.**

### **6.3 Finanzwirksame Beteiligung des Landes Sachsen-Anhalt**

Nach § 2 der Geschäftsordnung der Gemeinsamen Kommission übt das Land, vertreten durch das zuständige Ministerium (derzeit das Ministerium für Arbeit und Soziales), sowohl den Vorsitz als auch die Geschäftsführung der Gemeinsamen Kommission aus.

---

<sup>11</sup> Bundestagsdrucksache - BT-Drs. 12/3937, S. 20 - 21

<sup>12</sup> vgl. Kommentierung von Dietz/Bofinger zum KHG

Das Land wird darüber hinaus auch finanzwirksam tätig, indem es bei der Erstellung der Fördermittelbescheide bis Mai 2009 mitwirkte und in den Abschluss der Investitionsverträge für die C-Fördermittel eingebunden ist. Es prüft die Verwendungsnachweise und nimmt Aufgaben im Rahmen eines Vertrages mit einer Bank zur Verwaltung der C-Fördermittel wahr.

Dadurch bindet es dafür Personal- und Sachmittel des Landes. Der Landesrechnungshof geht aufgrund des erheblichen Fördervolumens aus Benutzerbeiträgen davon aus, dass diese Aufwendungen auch nicht nur geringfügig sind.

Unterstrichen wird die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass das Land unmittelbar finanzwirksam in die Bewilligung der Fördermittel für Krankenhausinvestitionen nach Art. 14 GSG eingebunden ist, letztlich auch durch das Verfahren. Die aus Benutzerbeiträgen finanzierten Vorhaben sind Bestandteil der vom Ministerium für Arbeit und Soziales aufgestellten und von der Landesregierung beschlossenen Investitionsprogramme. Die Landesregierung beschließt damit über die Verwendung der Mittel per Kabinettsbeschluss.

**Das Land ist über die eigenen Aufgaben und die weiteren vielfältigen Aufgaben innerhalb der Gemeinsamen Kommission unmittelbar in die Bewirtschaftung und Verwaltung der Benutzerbeiträge eingebunden. Es wird selbst finanzwirksam tätig.**

#### **6.4 *Finanzverantwortung des Landes auch bei Kontrolltätigkeit***

Das Ministerium handelt auch durch seine Kontrollaufgaben finanzwirksam.

Gemäß § 1 Abs. 2 KHG LSA ist das Ministerium für Arbeit und Soziales für die Durchführung dieses Gesetzes, des KHG und der danach erlassenen Verordnungen zuständig. Die zuständige Behörde kann gemäß § 1 Abs. 3 KHG LSA nach diesem Gesetz zu erfüllende Aufgaben übertragen.

Zum Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Arbeit und Soziales gehört deshalb die Förderung von Investitionskosten der Krankenhausträger gemäß § 9 KHG und damit auch die Förderung mit Mitteln aus Benutzerbeiträgen.

Schaltet das Land bei der Durchführung der ihm nach dem KHG und KHG LSA obliegenden Aufgaben Dritte ein, ist es im Rahmen der ihm obliegenden Verantwortung für

eine ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel auch verpflichtet, die Aufgabewahrnehmung durch den Dritten zu kontrollieren und zu überwachen.

Eine durch unzureichende Kontrolle begünstigte nicht ordnungsgemäße und unwirtschaftliche Verwendung der Benutzerbeiträge würde sich z. B. im Hinblick auf den Umfang der Finanzierung künftigen Investitionsbedarfs der Krankenhäuser aus Landesmitteln unmittelbar auf den Landeshaushalt auswirken. Eine fehlende Überwachung des Mitteleinzuges der Benutzerbeiträge würde das Risiko von Verlusten für die öffentliche Hand erhöhen.

Deshalb muss der Landesrechnungshof beim Ministerium auch prüfen können, ob und wie es seinen Kontroll- bzw. Aufsichtspflichten gegenüber Dritten, die ebenfalls Finanzverantwortung für die Verwendung und Verwaltung der Benutzerbeiträge übernommen haben, nachgekommen ist<sup>13</sup>.

**Das Land ist durch seine vielfältigen Tätigkeiten und Wahrnehmung von Aufgaben im Auftrag der Gemeinsamen Kommission finanzwirksam beteiligt. Das Ministerium für Arbeit und Soziales ist die zuständige Behörde für die öffentliche Förderung der Krankenhäuser. Es hat zudem Kontrollpflichten gegenüber den an der Krankenhausförderung Beteiligten.**

**Der Landesrechnungshof muss beim Ministerium für Arbeit und Soziales die finanzwirksamen Betätigungen des Ministeriums prüfen können. Darüber hinaus muss er auch prüfen können, ob das Ministerium seinen Kontroll- bzw. Aufsichtspflichten gegenüber Dritten nachgekommen ist, die ebenfalls Finanzverantwortung für die Verwendung und Verwaltung der Benutzerbeiträge übernommen haben.**

#### **6.5 Verwaltungsmäßige Einbindung des Ministeriums für Arbeit und Soziales**

Obwohl das Ministerium für Arbeit und Soziales keine Prüfrechte des Landesrechnungshofes anerkennt, hat es dem Landesrechnungshof im Rahmen der bisherigen Prüfung ausgewählte Unterlagen zur Beteiligung des Landes am Förderverfahren nach Art. 14 GSG zur Einsicht vorgelegt.

---

<sup>13</sup> Der VerfGH NRW hat in seinem Urteil vom 13. Dezember 2011, Az.: VerfGH 11/10, dazu ausgeführt: „Darüber hinaus sind Prüfungsadressaten auch Vertreter des Staates in Organen von Beteiligungsunternehmen sowie die Aufsichtsbehörden. Auch sie nehmen staatliche Finanzverantwortung wahr. Jede staatliche Finanzverantwortung muss mit einer begleitenden Finanzkontrolle durch den Rechnungshof einhergehen.“

Im Ergebnis der Prüfung der zur Verfügung gestellten Unterlagen ist Folgendes festzuhalten:

- Das Verfahren der Förderung nach Teil C des Investitionsprogramms des Landes soll gemäß der Vereinbarung nach den landesüblichen Regelungen zur Investitionsförderung gestaltet werden.
- In der Geschäftsordnung der Gemeinsamen Kommission ist festgelegt, dass die Geschäftsführung und somit auch die verwaltungsmäßige Abwicklung der Teil C-Förderung durch das Ministerium für Arbeit und Soziales erfolgt. Das Ministerium arbeitet auf der Grundlage der von der Gemeinsamen Kommission festgelegten Parameter.
- Die praktische Umsetzung der vorgenannten Festlegungen hat zur Folge, dass das Förderverfahren nach Teil C des Investitionsprogramms in den üblichen Geschäftsgang des Förderverfahrens nach Teil A des Investitionsprogramms beim Ministerium für Arbeit und Soziales eingebunden ist.
- Abweichend von den im Ministerium für das Förderverfahren nach Teil A des Investitionsprogramms geltenden Regelungen erfolgt die Prüfung der Verwendungsnachweise durch gesondertes Personal. Es werden hierfür ehemalige Mitarbeiter des Landes bzw. Mitarbeiter, die sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befinden, beschäftigt. Es werden Personen beschäftigt, die schon vor dem Eintritt des Ruhestandes mit der Bearbeitung von Verwendungsnachweisen oder im Bereich Rechnungsprüfung beschäftigt waren. Dies erfolgt im Rahmen von Einzelvereinbarungen mit Vergütungen von maximal 400 € monatlich. Die Verwendungsnachweisprüfung wird abschließend durch bestellte Vertreter aus der Gemeinsamen Kommission nachvollzogen und bestätigt.

**Dieses Verfahren zeigt deutlich die maßgebliche wirtschaftliche und finanzverantwortliche Betätigung des Landes bei der Verwaltung und Bewilligung der Benutzerbeiträge für Fördermaßnahmen für Krankenhäuser.**

Durch die Verweigerung der Prüfung kann der Landesrechnungshof u. a. nicht prüfen:

- ob die C-Fördermittel zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden und wer und in welchem Umfang diesen Einsatz sowie die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser bewertet,
- ob die Verwaltung der Benutzerbeiträge wirtschaftlich erfolgt,
- wie die ordnungsgemäße Vereinnahmung und Verwaltung der Benutzerbeiträge auf dem Sonderkonto überwacht wird, ob sich das Land alle Aufwendungen für die Ge-



schäftsführung und die verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderverfahren angemessen erstatten lässt. Zu solchen Aufwendungen gehören beispielsweise auch die Kosten der baufachlichen Vorprüfung der Verwendungsnachweise durch die Bauverwaltung, das Mitnutzen der Büroausstattung und Leitungs- und Overheadkosten des Ministeriums.

- ob das Vergabeverfahren zum Treuhandvertrag ordnungsgemäß erfolgte.

## **7 Fazit**

**Die Landesregierung hat von 1995 - 2012 Investitionsprogramme aus dem Teil C in Höhe von rund 446 Mio. € aufgelegt. Das Ministerium rechnet über den Zeitraum 1995 - 2014 mit C-Fördermitteln im Umfang von rund 550 Mio. € Die Aufgabe der Investitionsförderung nach dem Teil C wird auch nach 2014 noch für einen längeren Zeitraum von Bedeutung sein. Da die Baudurchführung sowie die baufachliche und abschließende verwaltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise einen bestimmten Zeitaufwand erfordern, wird der endgültige Abschluss der geförderten Maßnahmen erst Jahre nach der letzten Mittelauszahlung erfolgen. Der Umfang der seit dem Jahr 1995 in Sachsen-Anhalt insgesamt bewilligten Krankenhausfördermittel beträgt rund 1,53 Mrd. €**

**Mit der Verwaltung der Benutzerbeiträge außerhalb des Landeshaushaltes ist ein erheblicher Transparenz- und Kontrollverlust für den Haushaltsgesetzgeber verbunden. Dies wiegt umso schwerer, da das Prüfrecht des Landesrechnungshofes bestritten wird und somit ein prüfungsfreier Raum von über 500 Mio. € verbleibt. Dies ist auch vor dem Hintergrund nicht nachvollziehbar, dass in allen anderen neuen Bundesländern die Mittel über den Landeshaushalt abgewickelt und die Prüfrechte des jeweiligen Rechnungshofes nicht bestritten werden.**

**Die Krankenhausinvestitionskosten werden aufgrund der gesetzlichen Regelungen ohne Unterscheidung der Herkunft der Finanzierungsmittel einheitlich im Wege öffentlicher Förderungen bewilligt. Ohne Prüfung und Einbeziehung der C-Fördermittel ist eine Gesamtbetrachtung der Krankenhausförderung in Sachsen-Anhalt insgesamt stark eingeschränkt. Insbesondere ist es unmöglich, die Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der geförderten Investitionen zu beurteilen und Aussagen zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser zu treffen. Deshalb wird der Landesrechnungshof seine Prüfrechte gegenüber der Landesregierung – auch gerichtlich – geltend machen.**

**Die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung der Krankenhäuser unterstreicht die Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung der Krankenhausförderung. Nach dem Krankenhaus Rating Report 2013 hat sich die wirtschaftliche Situation der deutschen Krankenhäuser 2011 und 2012 spürbar verschlechtert. Im Jahr 2011 waren 27 v. H. der Krankenhäuser insolvenzgefährdet<sup>14</sup>.**

*Das Ministerium für Arbeit und Soziales bekräftigt in seiner Stellungnahme vom 19. September 2013 zu diesem Beitrag die bisherige ablehnende Haltung der Landesregierung. Es sieht sich außerstande, dem Prüfungsersuchen des Landesrechnungshofes zu entsprechen, da dafür keine Mehrheit in der Gemeinsamen Kommission gefunden werden konnte. Auch der Ministerpräsident habe sich im Sinne des Ministeriums für Arbeit und Soziales bereits positioniert.*

---

<sup>14</sup> Pressemitteilung des Rheinisch-Westfälischen Institutes für Wirtschaftsforschung (RWI Essen) vom 6. Juni 2013

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

Einzelplan	06	– Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft – Wissenschaft und Forschung –
Kapitel	0602	– Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	67	– Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt e. V. mit Sitz in Wittenberg (WZW)
Titel	536 67	– Mitgliedsbeitrag des Landes zum Verein WZW
	686 67	– Zuschuss des Landes im Rahmen der institu- tionellen Förderung des WZW
	894 61	– Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland
Haushaltsvolumen	2005 - 2013	– 3.862.715 €

### **1 Unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch das Wissen- schaftszentrum Sachsen-Anhalt in der Lutherstadt Wittenberg e. V. (WZW)**

---

**Das Land hat das WZW neun Jahre lang institutionell sowie als Mitglied geför-  
dert. Die Aufgaben des WZW zeigen in Abgrenzung zum zuständigen Ministerium  
sowie den Hochschulen keinen eigenen Tätigkeitsbereich, so dass die Aufga-  
benwahrnehmung unwirtschaftlich war.**

**Weder das Kultusministerium noch das Ministerium für Wissenschaft und Wirt-  
schaft haben die dem WZW gewährten Zuwendungen im Rahmen einer Erfolgs-  
kontrolle analysiert. Mit einem überarbeiteten Konzept vom 19. August 2013  
spricht sich das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft für die Auflösung  
des WZW aus. Die Mitglieder des WZW beabsichtigen, auf eine Schließung zum  
Jahresende 2014 hinzuwirken.**

**Neben der institutionellen Förderung hat das Land das WZW durch Zuwendungen für die Sanierung des Weber-Hauses in Höhe von 696.769,61 € gefördert. Entgegen den Vorgaben des Kabinettschlusses vom 14. Juni 2005 sind dadurch Mehrkosten für das Land entstanden. Hinzu kommen zusätzliche jährliche Folgekosten aus der Bewirtschaftung des Weber-Hauses in Höhe von rund 22.000 €**

**Das WZW konnte die vorhandenen Räumlichkeiten weder durch seine Aufgabenwahrnehmung noch durch Veranstaltungen auslasten. Das Weber-Haus war für die Zwecke des WZW überdimensioniert.**

## **1 Vorbemerkungen**

Gemäß dem Protokoll über die Gründung des WZW vom 20. Juni 2005 wurde dieses am 20. Juni 2005 in Magdeburg als Verein gegründet. Gründungsmitglieder waren die Vertreter der Hochschulen des Landes sowie der damalige Kultusminister als Vertreter des Landes Sachsen-Anhalt.

Maßgeblich für die Gründung waren Beschlüsse der Landesregierung auf der Basis von Kabinettsvorlagen vom 10. Januar 2005 und vom 13. Juni 2005.

Gemäß der Kabinettsvorlage des Kultusministeriums „Förderung von Netzwerken der wissenschaftlichen Exzellenz und der Gründung des Wissenschaftszentrums in Wittenberg“ vom 10. Januar 2005 fasste die Landesregierung am 11. Januar 2005 u. a. folgenden Beschluss:

*„... 2. Der Kultusminister wird beauftragt, den Gründungsausschuss im Januar 2005 einzuberufen und in diesem Gremium die Rechtsfragen einschließlich des Satzungsinhaltes abzusprechen. ...“*

Die Landesregierung beschloss auf der Grundlage der Kabinettsvorlage „Mitgliedschaft des Kultusministeriums im Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt in Wittenberg e. V.“ vom 13. Juni 2005 am 14. Juni 2005 ferner u. a. Folgendes:

*„... 2. Der Kultusminister wird beauftragt, als Vertreter der Landesregierung dem Verein Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt in Wittenberg e. V. als Gründungsmitglied beizutreten.*

*3. Aus der Bildung des WZW dürfen Mehrkosten für das Land nicht entstehen. ...“*

Der Zweck des WZW ist in § 2 Abs. 1 der Satzung des WZW wie folgt bestimmt:

*„Zweck des Vereins ist, die Förderung von Wissenschaft und Forschung sowie die Kooperation zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu verbessern und abgestimmte Strategien der Wissenschaftsentwicklung zu erarbeiten.*

*Dazu gehört, die Zusammenarbeit mit Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung zu fördern. Zweck des Vereins ist weiterhin, die Bedeutung der Wissenschaft für Öffentlichkeit, Politik und Gesellschaft darzustellen. Der Verein dient der Förderung von Schwerpunktbildungen, Kooperation und Vernetzung in der Forschungslandschaft Sachsen-Anhalts. Im Verein arbeiten insbesondere Vertreter der Hochschulen des Landes und der außeruniversitären Forschungseinrichtungen zusammen.“*

Nach § 2 Abs. 2 der Satzung des WZW wird der Satzungszweck insbesondere erfüllt durch Veröffentlichungen, Durchführung von Veranstaltungen, Erarbeitung von Empfehlungen, fachliche und administrative Unterstützung des zuständigen Ministeriums bei der Planung und Durchführung von Förderprogrammen, Tagungs- und Qualifikationsangebote für Nachwuchswissenschaftler und Vergabe von Stipendien.

In dem Schreiben vom 20. August 2013 zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 28. August 2013 spricht sich das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft dafür aus, das WZW zum Ende des Jahres 2013 aufzulösen. Auf dieser Grundlage stimmte der Ausschuss für Finanzen der Mittelfreigabe für das WZW für das Haushaltsjahr 2013 zu.

Der Landesrechnungshof kam im Rahmen seiner Prüfung in den Jahren 2011/2012 gleichfalls zu der Empfehlung der Auflösung des WZW.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft führte in dem o. a. Schreiben im Wesentlichen folgende Gründe an:

- Die Anzahl der Gutachten werde sich wegen verminderter und langfristig gebundener Forschungsförderung deutlich reduzieren. Drittmittelgeber würden ohnehin Gutachter bestellen.
- Bei den wichtigsten Querschnittsthemen hätten sich teilweise Parallelstrukturen zu den Aufgaben des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft entwickelt. Das WZW leiste dazu keine eigene Forschungsarbeit.
- Gegenüber den anderen Wittenberger Einrichtungen sei die Bedeutung des WZW zu gering.
- Die auskömmliche Finanzierung der übrigen Wittenberger Einrichtungen stoße auf mehr Akzeptanz, als allen drei geförderten Einrichtungen in gleichem Umfang die Zuwendung zu reduzieren.

Die Feststellungen des Landesrechnungshofes gehen über diese Gründe hinaus. Die nunmehr zur Auflösung angeführten Gründe wären früher erkennbar gewesen. Zudem bestanden weitere Mängel.

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft teilte in seiner Stellungnahme vom 20. September 2013 mit, dass es sich mit Vertretern der Landesrektorenkonferenz und damit auch des WZW darauf verständigt habe, auf eine Schließung des WZW erst zum Jahresende 2014 hinzuwirken. Die Mittel des WZW würden im Jahr 2014 nicht mehr für neue Projekte, sondern ausschließlich zur Bewältigung der mit der Auflösung verbundenen Kosten in personeller und sachlicher Hinsicht sowie zur Umsetzung des in naher Zukunft zu entwickelnden Konzepts zur Lösung nicht geklärter Sachverhalte dienen.*

**Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Schritte zur Auflösung.**

**Er hält es aber für besonders kritikwürdig, dass die Mitglieder des WZW entgegen dem o. a. Schreiben des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft an den Ausschuss für Finanzen auf eine Schließung des WZW erst zum Jahresende 2014 hinwirken wollen.**

## **2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrolle**

Die Verwaltung hat gemäß § 7 Abs. 1 und 2 LHO den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Zuwendungsgeber ist gemäß VV Nummer 11.1.3 zu § 44 LHO verpflichtet, Erfolgskontrollen durchzuführen.

Das Kultusministerium führte in der Planungsphase der Gründung des WZW keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insbesondere auch unter Beachtung der weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen in der Lutherstadt Wittenberg durch. Auch danach haben weder das Kultusministerium noch das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft die dem WZW gewährten Zuwendungen im Rahmen einer Erfolgskontrolle analysiert.

Der Landesrechnungshof sieht eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als erforderlich an, um die Notwendigkeit der Aufgaben und die Wirtschaftlichkeit der institutionellen Förderung eines neu zu gründenden Vereins festzustellen. Ergebnisse von Erfolgskontrollen zeigen auf, ob die Voraussetzungen der institutionellen Förderung des Landes vorliegen.

**Durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätten die Aufgaben des WZW, der Stiftung Leucorea und des Instituts für Hochschulforschung Wittenberg (HoF)**

**bereits in der Gründungsphase betrachtet und ggf. von vornherein eine andere Organisation und Aufgabenzuweisung bewirken können. Mit einer Erfolgskontrolle hätte das zuständige Ministerium die Aufgabenwahrnehmung des WZW kontrollieren und die Entstehung von Parallelstrukturen verhindern können.**

### **3 Satzungszweck und Aufgabenwahrnehmung**

Gemäß § 4 Abs. 2 der Satzung des WZW erhält das WZW Zuwendungen des Landes im Sinne der §§ 23, 44 Abs.1 LHO. Gemäß VV Nummer 1.1 der Anlage 1 zur VV Nummer 5.1 zu § 44 LHO ist die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam i. S. d. § 7 Abs. 1 LHO zu verwenden.

Nach VV Nummer 1 zu § 7 LHO soll die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Damit gehört zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss. Davon umfasst ist ebenfalls die Frage, wer bestimmte Aufgaben durchzuführen hat.

Die Zuständigkeit des Kultusministeriums bzw. des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft umfasst(e) nach dem jeweiligen Beschluss der Landesregierung über den Aufbau der Landesregierung Sachsen-Anhalt und die Abgrenzung der Geschäftsbereiche insbesondere die

- Forschungsförderung,
- Hochschulen,
- Koordinierung der Forschungsförderung und
- wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen.<sup>15</sup>

Für die Hochschulen gilt nach dem Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG LSA), dass sie u. a.

- der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften dienen,
- den wissenschaftlichen Nachwuchs fördern,
- mit anderen Forschungseinrichtungen sowie Partnern der Wirtschaft zusammenwirken,
- den wirtschaftsbezogenen Wissens- und Technologietransfer unterstützen,
- die Öffentlichkeit über die Erfüllung ihrer Aufgaben unterrichten,
- die Erfüllung ihrer Aufgaben begutachten und bewerten.

---

<sup>15</sup> Beschluss der Landesregierung über den Aufbau der Landesregierung Sachsen-Anhalt und die Abgrenzung der Geschäftsbereiche - vom 9./23. Juli 2002, Punkt 6 (MBI. LSA S. 779, 782) und vom 3. Mai 2011, Punkt 7 (MBI. LSA S. 217, 221)

Nach § 5 HSG LSA ist die Entwicklung des Hochschulwesens eine gemeinsame Aufgabe der Hochschulen, der außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der zuständigen staatlichen Stellen. Sie findet ihren Niederschlag insbesondere in der Hochschulstrukturplanung.

Das Ministerium und die Hochschulen wirken gemäß § 57 HSG LSA mit dem Ziel der Stärkung der Autonomie der Hochschulen zusammen und bedienen sich hierbei insbesondere Zielvereinbarungen.

Ferner fördert die Landesrektorenkonferenz Sachsen-Anhalt e. V. als Zusammenschluss der staatlichen und nichtstaatlichen Hochschulen des Landes die Zusammenarbeit der Hochschulen des Landes und befasst sich mit übergreifenden Angelegenheiten ihrer Mitglieder.

Der unter § 2 der Satzung des WZW benannte Zweck des WZW sowie die darin aufgeführten Aufgaben umfassen inhaltlich im Wesentlichen Bereiche, die durch die Beschlüsse der Landesregierung über den Aufbau der Landesregierung Sachsen-Anhalt und die Abgrenzung der Geschäftsbereiche sowie die o. a. Regelungen des HSG LSA ausdrücklich insbesondere

- dem ehemals zuständigen Kultusministerium und dem seit dem Jahr 2011 zuständigen Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft sowie
  - den Hochschulen
- zugewiesen sind.

Die Aufgaben des WZW zeigten auch nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes keinen eigenen Tätigkeitsbereich, der es rechtfertigen würde, die dem Ministerium und/oder den Hochschulen zugewiesenen Aufgaben nicht von diesen selbst, sondern durch eine eigenständige Institution wie dem WZW durchführen zu lassen. Das betrifft im Einzelnen folgende Bereiche:

- Aufgaben im Rahmen der Forschungsförderung,
- Organisation von Veranstaltungen der Hochschulen und Evaluatoren, der Plattform für den wissenschaftlichen Nachwuchs Sachsen-Anhalts sowie der Lenkungsgruppe Demographischer Wandel,
- Evaluationen von Studiengängen und Begutachtungen spezieller Bereiche sowie
- Öffentlichkeitsarbeit.

Es ist ersichtlich, dass das WZW im Rahmen dieser Aufgabenwahrnehmung lediglich organisatorische Aufgaben einschließlich finanzieller Unterstützung leistete. So hat es



beispielsweise Evaluationen und Gutachten in Auftrag gegeben und in den Jahren 2007 - 2010 die dafür erforderlichen Mittel in Höhe von rund 245.000 € bereitgestellt. Inhaltliche Leistungen beispielsweise in Form von eigenen Empfehlungen erbrachte es nicht. Erst seit 2011 sind eigene Empfehlungen durch personelle Verbindungen zum HoF möglich. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass daneben weiterhin externe Gutachten in Auftrag gegeben worden sind.

Mit der Vergabe von in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Beratungsleistungen und Gutachten durch das WZW mit einem Auftragswert über 20.000 € (netto) umgeht das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft die Einbeziehung des Ausschusses für Finanzen.<sup>16</sup>

Ferner hat das WZW in den Jahren 2006 - 2010 insgesamt rund 88.000 € für Werbezwecke und Broschüren aufgewandt.

Die Aufgabenstruktur und der nicht nachgewiesene Erfolg der Erhöhung der Öffentlichkeitswirksamkeit, z. B. durch einen Anstieg von Veranstaltungen, rechtfertigen nach Auffassung des Landesrechnungshofes diesen Mitteleinsatz nicht.

*Das WZW hat in seiner Stellungnahme vom 23. September 2013 mitgeteilt, dass*

- *das WZW über einen eigenen Tätigkeitsbereich verfüge. Der Landesrechnungshof lege ein Verständnis von Organisation und Arbeitsweise des WZW zugrunde, das nicht die vielfältigen Abstimmungserfordernisse zwischen zuständigem Ministerium und Hochschulen unter den Bedingungen der stark erweiterten Hochschulautonomie betrachte. Das WZW sei nicht auf die Geschäftsstelle und die Geschäftsstelle nicht auf Organisation zu reduzieren. Es sei die Aufgabe aller Mitglieder, der Gremien und externer Experten gewesen, bei verschiedenen Themen zu akzeptierten Vorschlägen hinsichtlich der Gestaltung der Arbeit an den Hochschulen und im Ministerium zu kommen.*
- *die Kriterien zur Einschätzung einer unwirtschaftlichen Aufgabenübertragung expliziter deklariert werden müssten. Externe Experten hätten mit Bestandsaufnahmen Themen eingeleitet. Die Anwendungsfähigkeit damit verbundener Vorschläge sei mit Hilfe der Beiträge der internen Expertise hergestellt worden.*
- *die Broschüren keine Werbematerialien, sondern gehaltvolle Dokumentationen hinsichtlich verschiedener Themen seien.*

---

<sup>16</sup> Landtagsbeschlüsse vom 16. Dezember 2004 (LT-Drs. 4/51/1956 B) und 8. September 2011 (LT-Drs. 6/390)

Als wesentliche Kriterien zur Betrachtung der wirtschaftlichen Aufgabenübertragung an das WZW legte der Landesrechnungshof das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip zugrunde, wonach Parallelstrukturen zu vermeiden sind. Der Landesrechnungshof erkennt grundsätzlich an, dass Abstimmungserfordernisse organisiert werden müssen. Der o. a. Vergleich der Aufgaben der Hochschulen und des zuständigen Ministeriums mit den Satzungszwecken des WZW zeigt, dass sich durch die Übertragung von Aufgaben Parallelstrukturen ergeben haben. Das hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft mit seinem o. a. Schreiben vom 20. August 2013 selbst eingeräumt. Das WZW wurde als zusätzliche Institution ohne eigenen Aufgabenbereich gegründet. Damit waren die Bildung einer eigenen Verwaltungsstruktur und die Bereitstellung zusätzlicher Mittel verbunden. Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass Aufgaben, die alle Hochschulen betreffen und einheitliche Vorgaben erfordern, im Landesinteresse liegen und vom zuständigen Ministerium inhaltlich und finanziell zu erfüllen sind. Soweit hochschulübergreifende Angelegenheiten zwischen Hochschulen zu erörtern sind, können entsprechende Beratungen in der Landesrektorenkonferenz erfolgen und Zuständigkeiten an jeweils eine Hochschule zur Federführung übertragen werden. Aufgaben, die lediglich eine Hochschule betreffen, hat die jeweilige Hochschule inhaltlich und finanziell selbst durchzuführen.

**Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Aufgabenübertragung auf das WZW von Beginn an nicht wirtschaftlich war. Die zugewiesenen Aufgaben haben das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft und die Hochschulen selbst bzw. im gemeinsamen Zusammenwirken durchzuführen. Das WZW als zusätzliche Institution mit demselben Aufgabenspektrum ist dafür nicht erforderlich.**

#### **4 Weber-Haus**

Das WZW hatte bei der Gründung seinen Sitz in der Leucorea in der Lutherstadt Wittenberg. Die Herrichtung und Sanierung des Weber-Hauses für Zwecke des WZW förderte das Land durch Zuwendungen in Höhe von insgesamt 696.769,61 € ab dem Haushaltsjahr 2008.

Das WZW schloss am 12. Dezember 2008 den „Vertrag über die Zahlung eines Baukostenvorschusses und Mietvertrag zum Weber-Haus“ mit einer Wohnungsbaugesellschaft. Mietobjekt ist die Büro- und Seminareinheit des 1. und 2. Obergeschosses im Haupthaus des Grundstücks Schloßstraße 10 in der Lutherstadt Wittenberg mit einer Nettogrundfläche in Höhe von 460,05 m<sup>2</sup>. Das WZW hat an die Wohnungsbaugesell-

schaft als Vermieterin einen Baukostenzuschuss zur Herrichtung des Gebäudes und Erfüllung der Beschaffenheitsmerkmale in Höhe von 603.168,51 € geleistet. Die Mietdauer beträgt 25 Jahre.

Das WZW bezog das Weber-Haus am 6. Dezember 2010.

#### **4.1 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes hat die Verwaltung gemäß § 7 Abs. 1 LHO die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

In der Planungsphase zur Sanierung des Weber-Hauses hat das damals zuständige Kultusministerium intern aufgezeigt, dass Zweifel an einer wirtschaftlichen Nutzung des Weber-Hauses bestanden und die Gesamtsituation in Wittenberg (HoF, Stiftung Leu-corea) zu analysieren sei. Trotzdem haben weder das Kultusministerium noch das WZW vor der Entscheidung über die Sanierung des Weber-Hauses eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

Der Landesrechnungshof bewertet es als äußerst kritisch, dass das Kultusministerium in Kenntnis der besonderen Ausgangslage in der Lutherstadt Wittenberg vor der Anmietung des Weber-Hauses keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angestellt hat.

**Der Landesrechnungshof hält Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Maßnahmen von finanzieller Bedeutung für unverzichtbar. Bei der Beteiligung an Gründungen von Vereinen sind dabei die Sinnhaftigkeit und der Nutzen einer Aufgabenübertragung zu prüfen.**

#### **4.2 Regelungen zu Kündigungsmöglichkeiten und zur Schuldübernahme**

##### **Regelungen zu Kündigungsmöglichkeiten**

Gemäß dem Zuwendungsbescheid des Kultusministeriums über die Gewährung einer institutionellen Zuwendung im Haushaltsjahr 2008 hat das Kultusministerium das WZW ausdrücklich darauf hingewiesen, dass

- aus der Bewilligung für das Haushaltsjahr 2008 nicht geschlossen werden kann, dass auch in künftigen Haushaltsjahren eine Förderung erfolgt,
- Kürzungen nicht ausgeschlossen sind und
- dieses Finanzierungsrisiko insbesondere bei Abschluss von Verträgen, z. B. für Mietobjekte, zu berücksichtigen ist.

Nach dem o. a. Vertrag ist die ordentliche Kündigung ausgeschlossen; es bleiben die gesetzlichen Rechte einer jeden Partei zur außerordentlichen Kündigung unberührt.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hat das WZW trotz des Hinweises im Zuwendungsbescheid keine ausreichenden vertraglichen Regelungen geschaffen, um den o. a. Vertrag mit der Vermieterin bei Kürzung oder Wegfall der institutionellen Förderung an die veränderte Situation anpassen oder beenden zu können.

Sollte das WZW das Weber-Haus künftig nicht mehr nutzen, ist eine Kündigungsmöglichkeit nach den vertraglichen Bestimmungen nicht möglich. Für das WZW bzw. das Land als Rechtsnachfolger besteht lediglich die Möglichkeit, im Einvernehmen mit der Vermieterin neue Kündigungsoptionen zu vereinbaren.

**Der Landesrechnungshof sieht es als kritikwürdig an, dass das WZW es versäumt hat, für den Fall einer notwendigen Vertragsauflösung Vorsorge zu treffen.**

### **Regelungen zur Schuldübernahme**

Nach Abs. 5 der Präambel des o. a. Vertrages hat die Mieterin das Recht, ihre Rechte und Pflichten aus dem Vertrag auf das Land zu übertragen (Schuldübernahme).

Der Zuwendungsbescheid des Kultusministeriums bezüglich der Zuwendungen für das Weber-Haus sieht insbesondere folgende Auflagen vor:

- *„Die in der Präambel des Mietvertragsentwurfes enthaltene Regelung zur Schuldübernahme ist eindeutig als Vertragsbestandteil festzustellen.*
- *Bei Auflösung des Wissenschaftszentrums Sachsen-Anhalt innerhalb des Nutzungszeitraumes gemäß Mietvertrag ... tritt das Land Sachsen-Anhalt in alle Rechte und Pflichten des Vertrages ein.“*

Mit diesen Regelungen übernimmt das Land für den Fall der Auflösung des WZW die Rechte und Pflichten des WZW aus dem o. a. Vertrag. Damit hätte das Land jährliche Bewirtschaftungskosten bis zu 22.450,92 € zu tragen, die sich für einen Zeitraum von zehn Jahren auf bis zu 224.509,20 € belaufen würden. Je nach der künftigen Nutzung können sich diese Kosten beispielsweise durch die Reduzierung der Ausgaben für Energie und Reinigung verändern. Andere Positionen, wie beispielsweise Bewachung bei Leerstand könnten hinzukommen.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass das Kultusministerium mit der Schuldübernahme das Finanzierungsrisiko des WZW übernommen hat. Die verpflichtenden Regelungen im Zuwendungsbescheid erfolgten ohne die erforderlichen

haushaltsrechtlichen Ermächtigungen. Der Landesrechnungshof sieht darin einen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

**Der Landesrechnungshof sieht es für erforderlich an, dass das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft mit der Eigentümerin Gespräche führt, um eine wirtschaftliche Nachnutzungsmöglichkeit zu finden. Dabei ist ggf. auch über eine Vertragsauflösung oder eine verkürzte Laufzeit zu verhandeln.**

**Sollte dies nicht erfolgreich sein, hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft Schadens- und Regressforderungen zu prüfen.**

#### **4.3 Mehrkosten durch Zuwendungen des Landes an das WZW**

Die Landesregierung fasste am 14. Juni 2005 den Beschluss, dass aus der Bildung des WZW Mehrkosten für das Land nicht entstehen dürfen.

Die dem WZW insgesamt überwiesenen Zuwendungen in Höhe von 696.769,61 € sind Kosten für das Land, die über die institutionelle Förderung hinaus entstanden sind. Damit wurde der für die Gründung des WZW maßgebliche Kabinettsbeschluss missachtet.

*Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen in seiner Stellungnahme vom 23. September 2013 waren Ausgaben für die Sanierung des Weber-Hauses in den Haushaltsplänen wie folgt veranschlagt:*

2008 - 500.000 €

2009 - 500.000 €

2010 - 70.400 €.

*Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 23. September 2013 ausgeführt, dass der o. a. Kabinettsbeschluss mit dem Beschluss zum Doppelhaushalt 2008/2009 insofern eine Modifizierung erhalten hat, dass die einmalige Mittelbereitstellung zugelassen wurde.*

Der Landesrechnungshof hält die Entscheidung des Landes, dem WZW Haushaltsmittel zur Sanierung des Weber-Hauses zur Verfügung zu stellen, für unwirtschaftlich. Bereits zu diesem Zeitpunkt war offensichtlich, dass das Weber-Haus aufgrund der Aufgabenwahrnehmung des WZW überdimensioniert ist und nicht wirtschaftlich genutzt werden kann.

Zudem waren Räumlichkeiten in der bisher genutzten Leucorea nicht ausgelastet.

Die Ursache sieht der Landesrechnungshof in der Entscheidung des damals zuständigen Kultusministeriums, im Haushaltsaufstellungsverfahren 2008/2009 Mittel für die Sanierung des Weber-Hauses zu veranschlagen.

**Der Landesrechnungshof hält die Entscheidung über die gesonderte Bereitstellung von Haushaltsmitteln für einen privaten Verein für nicht nachvollziehbar. Nach seiner Auffassung hätten das Kultusministerium und in Folge die Landesregierung mögliche Auslastungen in ihre Entscheidung einbeziehen müssen. Die für die Gewährung der Zuwendungen erforderliche Voraussetzung einer wirtschaftlichen Nutzung des Weber-Hauses lag nicht vor.**

#### **4.4 Vergleich mit Räumlichkeiten vor und bei Nutzung des Weber-Hauses**

Das WZW mietete von 2007 bis Ende 2010 Büroflächen von insgesamt rund 120 m<sup>2</sup> in der Universität Magdeburg und in der Leucorea an. Die Räumlichkeiten nutzten sieben Mitarbeiter.

Seit dem Umzug ins Weber-Haus am 6. Dezember 2010 bewirtschaftet das WZW gemäß Anlage 3 des o. a. Vertrages insgesamt 460,05 m<sup>2</sup>. Diese Flächen gliedern sich in

- 300,59 m<sup>2</sup> Nutzflächen, davon insbesondere
  - 123,89 m<sup>2</sup> Büroflächen,
  - 88,05 m<sup>2</sup> Besprechungsraum 1,
  - 16,81 m<sup>2</sup> Besprechungsraum 2, der als Büro genutzt wird sowie
  - 71,84 m<sup>2</sup> Wirtschaftsräume,
- 159,46 m<sup>2</sup> Verkehrsflächen (Aufzug, Treppen und Flure).

Die insgesamt vorhandenen Büroflächen von 140,70 m<sup>2</sup> nutzten zum Zeitpunkt der Prüfung ebenfalls sieben Mitarbeiter. Dabei war eine Mitarbeiterin nur an einem Tag der Woche und vier weitere Mitarbeiter als Telearbeiter an drei bzw. an vier Tagen der Woche in der Lutherstadt Wittenberg tätig.

Der Besprechungsraum war von Dezember 2010 bis Mai 2011 ca. 13,5 Stunden ausgelastet. Die Veranstaltungsübersichten laut der Homepage des WZW zeigen auf, dass seit der Eröffnung des Weber-Hauses in den Jahren 2011 lediglich 7 von 16 und 2012 nur 8 von 26 Veranstaltungen im Weber-Haus stattgefunden haben. Dabei betrafen jeweils 5 dieser Veranstaltungen Sitzungen der Gremien des Vereins, so dass lediglich 2 bzw. 3 andere Veranstaltungen im Weber-Haus stattfanden. Für die überwiegende Anzahl der Veranstaltungen ist nicht erkennbar, an welchem Ort das WZW sie ausgerichtet hat.

Der Vergleich der vor Anmietung des Weber-Hauses vom WZW genutzten Flächen mit den jetzt vorhandenen Flächen zeigt, dass sich für dieselbe Anzahl von Mitarbeitern die Gesamtfläche von rund 120 m<sup>2</sup> auf 460,05 m<sup>2</sup> und damit fast um das Vierfache erhöht hat.

Bezogen auf die Nutzfläche stehen im Weber-Haus mit 300,59 m<sup>2</sup> mehr als die doppelte Nutzfläche und insbesondere ca. 20 m<sup>2</sup> mehr Bürofläche als bisher zur Verfügung. Diese Flächen wurden zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch aufgrund der Telearbeit von vier Mitarbeitern und der vorrangigen Tätigkeit einer Mitarbeiterin in Magdeburg nicht durchgängig genutzt.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes waren die nicht durchgängige Belegung der Büros sowie die Auslastung des Besprechungsraums für Veranstaltungen unwirtschaftlich.

*Das WZW führte in seiner Stellungnahme vom 23. September 2013 an, dass das Weber-Haus durch beträchtlichen Zuwachs bei der Raumnutzung ausgelastet sei. Der Besprechungs- und der Bibliotheksraum seien zu Büros umgewidmet worden. Dies resultiere aus der Unterbringung von*

- *zwei teilzeitbeschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeitern seit 2011,*
- *vier wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen der Transferstelle „Qualität der Lehre“ seit 2012 im Rahmen des Verbundprojekts „Heterogenität als Qualitätsherausforderung“ beim Bundesministerium für Bildung und Forschung mit einer Laufzeit bis 2016 und der Verlängerungsoption bis 2020,*
- *zwei studentischen Mitarbeitern seit 2012,*
- *zwei Projektmitarbeiter/innen des beim Bundesministerium für Bildung und Forschung eingeworbenen Projekts „Die Third Mission in der Leistungsbewertung von Hochschulen“ seit 2013, Abschluss im Jahr 2016,*
- *zwei teilzeitbeschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen, die durch Verlagerung von Landeszuschussmitteln vom HoF an das WZW landesspezifische Expertise erarbeiten.*

Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des WZW zur Erhöhung der Auslastung des Weber-Hauses zur Kenntnis. Der Stellungnahme des WZW ist nicht zu entnehmen, wie sich die Auslastung der Räumlichkeiten durch die benannten Mitarbeiter im Einzelnen zahlenmäßig darstellt. Damit kann der Landesrechnungshof die derzeitige Auslastung im Einzelnen nicht nachvollziehen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass weiterhin teilweise Telearbeit besteht und einige Mitarbeiter Teilzeit arbeiten.

Bezüglich der Transferstelle „Qualität der Lehre“ im Rahmen des Verbundprojekts „Heterogenität als Qualitätsherausforderung“ ist einzuwenden, dass

- das HoF die Thematik „Heterogenität als Qualitätsherausforderung“ als laufendes Projekt auf seiner Homepage benennt und durch Link auf die Transferstelle beim WZW verweist,
- das HoF die Mittel gemeinsam mit dem WZW eingeworben hat und der Direktor des HoF als federführender Autor des Antrags benannt ist,
- auf der Homepage des WZW der Direktor des HoF als Mitarbeiter der Transferstelle aufgeführt ist und
- dort tätige Mitarbeiter teilweise früher Mitarbeiter des HoF waren.

Die personellen Verbindungen des WZW zum HoF hat der Landesrechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung als nicht sachgerecht eingeschätzt. Die vom Direktor des HoF und gleichzeitigem wissenschaftlichen Leiter des WZW für das WZW gefertigten Gutachten betreffen Themen, die den inhaltlichen Aufgabenbereich des HoF umfassen. Auch bei der o. a. Transferstelle sind diese Aufgabenüberschneidungen zwischen dem WZW und dem HoF ersichtlich. Aus Sicht des Landesrechnungshofes kann und sollte das HoF die Transferstelle weiterführen.

Die Gleichartigkeit von Aufgaben des HoF und des WZW zeigt sich für den Landesrechnungshof auch bezüglich der zwei teilzeitbeschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen, die nach der Stellungnahme des WZW durch Verlagerung von Landeszuschussmitteln vom HoF an das WZW landesspezifische Expertise erarbeiten.

**Das WZW konnte die vorhandenen Räumlichkeiten weder durch die regelmäßige Aufgabenwahrnehmung noch durch Veranstaltungen auslasten. Das Weber-Haus war für die Zwecke des WZW überdimensioniert.**

#### **4.5 Bewirtschaftungskosten für das Weber-Haus**

Für die Anmietungen in der Universität Magdeburg und Stiftung Leucorea sowie für die Seminar- und Konferenzraumnutzung zahlte das WZW ab September 2005 jährliche Mieten einschließlich Betriebskosten in Höhe von rund 10.000 €.

Der vom WZW gezahlte Baukostenzuschuss in Höhe von 603.168,51 € bezieht sich auf eine Mietdauer von 25 Jahren. Hieraus ergibt sich eine Jahresmiete in Höhe von 24.126,74 €, d. h. ein monatlicher Mietpreis in Höhe von 2.010,56 €. Die jährlichen Bewirtschaftungskosten betragen 22.450,92 €, d. h. 1.870,91 € monatlich.

Daraus resultieren jährliche Gesamtkosten in Höhe von 46.577,64 €, d. h. 3.881,47 € monatlich.



Die jährlichen Bewirtschaftungskosten in Höhe von 22.450,92 € sind durch die Anmietung entstandene Folgekosten. Als solche sind sie der in den letzten Jahren erkennbaren kontinuierlichen Preissteigerung unterworfen. Daher ist zu erwarten, dass diese Kosten zukünftig steigen werden.

**Deshalb sieht der Landesrechnungshof die Überprüfung der künftigen Nutzung des Weber-Hauses durch eine andere Einrichtung für dringend geboten an.**

## **5 Interessenkollisionen**

Seit der Gründung des WZW ist der für die Hochschulen zuständige Minister stellvertretender Vorstandsvorsitzender des Vorstandes des WZW.

Der ehemalige Leiter des Referates 41 des Kultusministeriums (bzw. 51 des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft) war vom 1. September 2006 bis 21. Juni 2009 Leiter der Stabstelle „Strategische Planung, Wissenschaft, Exzellenzoffensive, Wissenschaftszentrum Wittenberg“ des Kultusministeriums. Vom 1. November 2008 bis zum 31. Dezember 2010 war er gleichzeitig Geschäftsführer des WZW.

Durch die Übertragung von Vorstandstätigkeiten auf den für die Hochschulen zuständigen Minister bestehen potenziell divergierende Interessenlagen, die eine Interessenkollision begründen können. Dies ergibt sich im Einzelnen aus der folgenden Tabelle:

<b>Zuständigkeiten als Mitglied des Vorstandes des WZW für</b>	<b>Zuständigkeiten als Minister für</b>
Aufstellung des Wirtschaftsplans für die Beantragung von Fördermitteln	Entscheidungen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens zur Gewährung der institutionellen Förderung des WZW
Entscheidungen zu Förderempfehlungen	endgültige Förderentscheidungen im Rahmen der Arbeitsgruppe Forschungsförderung

Der ehemalige Leiter der Stabstelle/des Referates 41 des Kultusministeriums war als Geschäftsführer des WZW tätig. In dieser Funktion hatte er Vertretungsbefugnis hinsichtlich der laufenden Geschäfte des WZW. Gleichzeitig war er für die im Folgenden benannten Tätigkeiten im Ministerium zuständig, die zu potenziell divergierenden Interessenlagen führten und mögliche Interessenkonflikte beinhalten können:

- konzeptionelle Zuständigkeit im Kultusministerium/Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hinsichtlich des WZW,

- Zuständigkeit der von ihm geleiteten Stabstelle/des von ihm geleiteten Referates 41 des Kultusministeriums für die Prüfung des Antrags auf institutionelle Förderung, Vorbereitung des Erlasses des Zuwendungsbescheids und durch ihn erfolgte Antragstellung auf institutionelle Förderung als Geschäftsführer des WZW,
- Zuständigkeit der von ihm geleiteten Stabstelle/des von ihm geleiteten Referates 41 des Kultusministeriums für die Durchführung der Verwendungsnachweisprüfung der Haushaltsjahre 2006 und 2007.

Ferner hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine tatsächliche Interessenkollision dadurch entstanden ist, dass er als Leiter des Referates 51 das Schreiben des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft an das WZW zur Verwendungsnachweisprüfung 2010 unterzeichnete. Damit bestätigte er die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung für das Haushaltsjahr 2010, obwohl er in diesem Haushaltsjahr selbst Geschäftsführer des WZW war.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes war zumindest in den o. g. Fällen möglicher und tatsächlicher Interessenkollisionen eine unvoreingenommene Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben bei der Bewilligungsbehörde sowie der Aufgaben im Rahmen der Tätigkeiten des WZW nicht gegeben.

*Nach der Stellungnahme des WZW vom 23. September 2013 habe das WZW lediglich Entscheidungsvorbereitung für das Ministerium und die Rektorate geleistet.*

**Die Gefahr von Interessenkollisionen hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft künftig zu vermeiden. Entscheidungsträger des Ministeriums sollten nicht schon allein aufgrund ihrer Zuständigkeit im Rahmen der Geschäftsverteilung in einen Interessenkonflikt wegen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten bei eigenständigen Einrichtungen geraten.**

## **6 Fazit**

**Der Landesrechnungshof begrüßt, dass sich das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft dafür ausspricht, das WZW aufzulösen. Damit soll eine kosten-trächtige, sachlich nicht notwendige Parallelstruktur beseitigt werden. Der Landesrechnungshof hält es jedoch für besonders kritikwürdig, dass das WZW erst zum Jahresende 2014 aufgelöst werden soll.**

**Der Landesrechnungshof sieht die nachfolgenden Schritte als dringend geboten an:**

- **Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um den Zeitraum der Abwicklung des WZW sowie die damit verbundenen finanziellen Belastungen des Landes so gering wie möglich zu halten.**
- **Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft sollte eine wirtschaftliche Nachnutzungsmöglichkeit herbeiführen.**  
**Es hat für den Fall, dass keine wirtschaftliche Nachnutzungsmöglichkeit für das Weber-Haus gefunden wird, Schadens- und Regressforderungen zu prüfen.**
- **Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat künftig sicherzustellen, dass Entscheidungsträger nicht schon allein aufgrund ihrer Zuständigkeit in einen Interessenkonflikt wegen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten bei eigenständigen Einrichtungen geraten.**

**Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass gemäß dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nach § 7 LHO das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft und die Hochschulen ihre jeweils zu erfüllenden Aufgaben selbst bzw. im gemeinsamen Zusammenwirken durchzuführen haben. Das WZW als zusätzliche Institution mit demselben Aufgabenspektrum ist dafür nicht erforderlich gewesen.**

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06	– Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft
Kapitel	0608	– Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und Universitätsklinikum Anstalt des öffentlichen Rechts (A. d. ö. R.)

## **2 Fehlende Transparenz der Kosten und Leistungen im ambulanten Bereich des Universitätsklinikums Magdeburg**

---

**Das Universitätsklinikum verzeichnet seit Jahren Kostenunterdeckungen in der ambulanten Leistungserbringung insgesamt und bei den Hochschulambulanzen im Besonderen. Das Universitätsklinikum hat das Defizit nicht zum Anlass genommen, die Aufwandssituation zu analysieren und geeignete Maßnahmen zur nachhaltigen Kostensenkung einzuleiten.**

**Nach Auffassung des Universitätsklinikums ist das pauschalierte Entgelt für die Behandlungsfälle in den Hochschulambulanzen seit 2003 nicht leistungsgerecht und nicht kostendeckend. Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass das Universitätsklinikum seither keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den Hochschulambulanzen und keine Kalkulationen zu kostendeckenden Entgelten durchgeführt hat.**

**Aufgrund der fehlenden Transparenz im Kosten- und Leistungsgeschehen kann der Landesrechnungshof nicht ausschließen, dass das Universitätsklinikum Teile des ihm ausschließlich für Lehre und Forschung zur Verfügung gestellten Landeszuschusses für die allgemeine Krankenversorgung verwendet.**

### **1 Vorbemerkungen**

Neben der originären Aufgabe der Krankenhäuser im Allgemeinen, nämlich die stationäre Patientenversorgung, gewinnt die Erbringung ambulanter Leistungen durch die Krankenhäuser zunehmend an Bedeutung.

Die Universitätsklinika erbringen nach den Vorgaben des Fünften Sozialgesetzbuches, Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) verschiedene ambulante Leistungen.

Diese ambulanten Leistungen der Universitätsklinik (nachfolgend auch Behandlungsarten genannt) umfassten zurzeit der Prüfung des Landesrechnungshofes bspw.:

- Ambulante Notfälle,
- Institutsermächtigung zur Diagnostik und Therapie von HIV - Infizierten und AIDS - Kranken,
- Ambulante Operationen und stationersetzende Eingriffe,
- Einzelermächtigte Krankenhausärzte,
- Hochschulambulanzen,
- Zahnärztliche Hochschulambulanz,
- Psychiatrische Institutsambulanz.

Die Fachbereiche (Kliniken) der Universitätsklinik haben daher neben ihrem stationären auch einen ambulanten Bereich (Ambulanzen) eingerichtet. In diesen Ambulanzen erbringen die Universitätsklinik meist in den gleichen Räumlichkeiten sowie mit den gleichen personellen und materiellen Ressourcen die verschiedenen ambulanten Leistungen.

Die Besonderheit der Hochschulmedizin gegenüber den übrigen Krankenhäusern ist, dass ambulante Patientenbehandlungen im Rahmen von Hochschulambulanzen nach § 117 SGB V durchgeführt werden. Hochschulambulanzen sind von der Kassenärztlichen Vereinigung Sachsen-Anhalt (KVSA) ermächtigt, ambulante Behandlungen in dem für Forschung und Lehre notwendigen Umfang durchzuführen. Hochschulambulanzen stellen keine Organisationsform, sondern wie oben dargestellt eine spezifische Behandlungsart dar.

Die Universitätsklinik haben ihre Leistungen nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 12 Abs. 1 SGB V auszurichten. Danach müssen Leistungen ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein und dürfen das Maß des Notwendigen nicht übersteigen. Darüber hinaus sind die Universitätsklinik insbesondere bei der Betreuung der Hochschulambulanzen an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO gebunden. Das ergibt sich zunächst aus der Gewährung von Landesmitteln für Forschung und Lehre an die Medizinischen Fakultäten. Die Universitätsklinik bewirtschaften diese im Rahmen von Geschäftsbesorgungsverträgen. Zudem sind die Universitätsklinik nur aufgrund ihrer hoheitlichen Aufgaben für Forschung und Lehre zur Bewirtschaftung von Hochschulambulanzen ermächtigt.

## **2 Umsetzung des Landtagsbeschlusses aus dem Jahre 2002**

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2011 und 2012 bei den Universitätsklinikum Halle und Magdeburg A. d. ö. R. die Wirtschaftlichkeit der ambulanten Leistungserbringung und die Umsetzung des Landtagsbeschlusses<sup>17</sup> vom 15. März 2002 geprüft. Die Untersuchungen erstreckten sich vorwiegend auf die Wirtschaftsjahre 2008 - 2010 und – soweit vorhanden – auf das Jahr 2011.

Der Landtagsbeschluss vom 15. März 2002 betraf einen im Jahr 2001 veröffentlichten Jahresberichtsbeitrag durch den Landesrechnungshof. Danach hatte der Landtag 2002 die Klinikum aufgefordert:

- umgehend verlässliche Kosten der ambulanten Versorgungsleistungen zu ermitteln,
- das Ausmaß des Defizits transparent zu machen sowie
- geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die zur Reduzierung der Verluste führen sollen.

Das damals zuständige Kultusministerium berichtete 2002 dem Landtag, dass die Medizinischen Fakultäten die Voraussetzungen zur Ermittlung der Kosten für ambulante Leistungen geschaffen sowie Maßnahmen zur Reduzierung der damit verbundenen Verluste veranlasst hätten.

**Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Universitätsklinikum Magdeburg den Landtagsbeschluss nach mehr als zehn Jahren nicht umgesetzt hat.**

Die Gründe für seine Feststellungen sind nachfolgend dargestellt.

## **3 Fehlende Transparenz im Kosten- und Leistungsgeschehen**

### **3.1 Erfassung ambulanter Leistungen**

Das Universitätsklinikum ist ein zur Erbringung von Krankenhausbehandlungen zugelassenes Krankenhaus und damit berechtigt, wie andere zugelassene Krankenhäuser ambulante Leistungen gegenüber gesetzlich versicherten Patienten zu erbringen.

Gemäß Krankenhausbuchführungsverordnung hat ein Krankenhaus eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen, die eine betriebsinterne Steuerung sowie eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit erlaubt.

Für die Rechnungslegung gegenüber den Kostenträgern (bspw. Krankenkassen) erfasst das Personal der aufnehmenden Ambulanzen am Universitätsklinikum Magde-

---

<sup>17</sup> LT-Drs. 3/73/5360 B

burg die Einzelleistungen, die nach den einzelnen Tarifwerken und Gebührenordnungen abrechenbar sind. Dies betrifft alle ambulanten Leistungen, außer die der Hochschulambulanzen.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Anteil der Leistungen des Universitätsklinikums im Rahmen von Hochschulambulanzen 54 v. H. bis 56 v. H. seiner gesamten ambulanten Leistungen beträgt. Demgegenüber beträgt der Anteil der Erlöse 12,9 v. H. bis 14,7 v. H. (vgl. Nr. 4).

Im Falle der ambulanten Behandlungen im Rahmen der Hochschulambulanzen stellte der Landesrechnungshof fest, dass eine Erfassung der Einzelleistungen außer für die innerbetriebliche Leistungsverrechnung nicht erfolgt. Für die Behandlung eines Patienten im Rahmen der Hochschulambulanz war zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2011 eine Pauschalvergütung von 45 € je Behandlungsfall im Quartal durch die gesetzlichen Krankenkassen vorgesehen.

Die Verwaltung des Universitätsklinikums hat sich gegenüber dem Landesrechnungshof dahingehend geäußert, dass sie kein Interesse an einer Erfassung von Einzelleistungen habe, da die Hochschulambulanzbehandlungen ohnehin nur pauschal vergütet werden.

Infolge der mangelnden Bereitschaft der Klinikumsverwaltung zur Leistungsdokumentation bleiben mehr als die Hälfte der gesamten ambulanten Leistungen des Universitätsklinikums in der Leistungsrechnung unberücksichtigt. Die Leistungsrechnung im ambulanten Bereich des Universitätsklinikums ist deshalb nach Ansicht des Landesrechnungshofes unvollständig.

**Der Landesrechnungshof stellt fest, dass keine belastbare Datenbasis existiert, die Auskunft über das Leistungsgeschehen und die Wirtschaftlichkeit der Hochschulambulanzen liefert.**

### **3.2 Personal- und Sachkosten**

Die Kostenrechnung stellt die Erfassung, Verteilung und Zurechnung von Kosten dar, die bei der betrieblichen Leistungserstellung und -verwertung entstehen.

Die Kostenstellenrechnung hat u. a. das Ziel, Personal- und Sachkosten verursachungsgerecht darzustellen, um ein objektives Bild über die Aufwandstrukturen in den einzelnen Tätigkeits- und Verantwortungsbereichen zu erzielen. Insofern sollten die Ambulanzkostenstellen des Universitätsklinikums Auskunft darüber vermitteln, mit wie viel Aufwand die ambulante Leistungserbringung belastet ist.

Das Universitätsklinikum hat für jede Einrichtung, die ambulante Leistungen erbringt, i. d. R. eine Kostenstelle für den gesamten Ambulanzbereich eingerichtet. Dies hat zur Folge, dass es die Personal- und Sachkosten auf den Ambulanzkostenstellen nur zusammen und nicht nach einzelnen Behandlungsarten ausweisen kann. Damit werden auch die Kosten bei der Behandlungsart Hochschulambulanzen nicht einzeln ausgewiesen.

Aufgrund der nicht verursachungsgerechten Zuordnung von Personal- und Sachkosten im ambulanten Bereich des Universitätsklinikums kommt es zu Verwerfungen und zu Intransparenz im Aufwandsbereich. So bucht das Universitätsklinikum bspw. Aufwendungen für vor- und nachstationäre Behandlungen bei den Ambulanzkostenstellen, obwohl diese nach § 17 Krankenhausfinanzierungsgesetz eindeutig der vollstationären Krankenhausbehandlung zuzuordnen sind.

Der Landesrechnungshof stellte zudem fest, dass das Universitätsklinikum die Personalkosten der Dienstart „Ärztlicher Dienst“ den ambulanten und stationären Bereichen nicht verursachungsgerecht zuordnet und damit nicht vollständig bei den Ambulanzkostenstellen nachweist.

Durch diese nicht sachgerechte Zuordnung sind die Kosten der einzelnen ambulanten Behandlungsarten im Einzelnen nicht feststellbar und mit den dafür in Rechnung gestellten Entgelten nicht vergleichbar.

**Dem Universitätsklinikum sind eigene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ohne Kenntnis über die tatsächliche Aufwandsstruktur nicht möglich. Eine wirtschaftliche Steuerung der Ambulanzen ist zudem ausgeschlossen.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Universitätsklinikum dringend, eine für Kontroll- und Steuerungszwecke nutzbare Kosten- und Leistungsrechnung zur Minimierung von möglichen Defiziten einzurichten.**

#### **4 Defizite im ambulanten Bereich**

Laut den Gewinn- und Verlustrechnungen der jeweiligen Jahresabschlüsse haben das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät im Erhebungszeitraum folgende Erlöse aus ambulanten Leistungen (ohne Zuweisungen und Zuschüsse) erzielt:

<b>Jahr</b>	<b>Erlöse aus ambulanten Leistungen</b>
2008	15.601.608,24 €
2009	17.296.518,35 €
2010	17.750.750,31 €



Erlösseitig entspricht der Anteil der Hochschulambulanzen an den ambulanten Leistungen für die geprüften Wirtschaftsjahre jeweils 2.295.000 €. Die Hochschulambulanzen tragen insoweit mit 12,9 v. H. bis 14,7 v. H. zu den Erlösen aus ambulanten Leistungen bei. Demgegenüber beträgt der Anteil der Leistungen 54 v. H. bis 56 v. H. (vgl. Nr. 3.1).

Das Universitätsklinikum thematisiert seit Jahren in verschiedenen Dokumenten oder Berichten (z. B. Jahresabschlussberichte, Aufsichtsratsprotokolle u. a.) sein Defizit im ambulanten Bereich. Es hat in den zurückliegenden Jahren aber nur einmal und nur aufgrund einer Forderung durch den Aufsichtsrat eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den ambulanten Bereich insgesamt durchgeführt. Das Universitätsklinikum ermittelte in diesem Zusammenhang ein ambulantes Defizit für das Jahr 2009 in Höhe von 10,4 Mio. €. Es hat dieses Defizit nicht weiter analysiert, keine Ursachen erforscht und keine Steuerungsmaßnahmen eingeleitet. Stattdessen ist es wegen der laufenden Prüfung des Landesrechnungshofes der erneuten Aufforderung des Aufsichtsrates, bis Ende 2011 eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzulegen, nicht nachgekommen.

Das Universitätsklinikum begründet die seit Jahren unterbliebenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des ambulanten Bereichs mit seiner „anderen betriebswirtschaftlichen Philosophie“ als sie der Landesrechnungshof vertrete. Danach bestehe kein Anlass zur Sorge, wenn im Rahmen des Betriebsgeschehens die Aufwendungen insgesamt durch die ambulanten und stationären Erlöse gedeckt sind bzw. werden. Aufgrund der bis zum Prüfungszeitraum erzielten positiven Betriebsergebnisse würden sich Einzelbetrachtungen im ambulanten Bereich erübrigen.

Der Landesrechnungshof könnte die Auffassung des Universitätsklinikums nachvollziehen, wenn das Universitätsklinikum die Wirtschaftlichkeit oder Schwachstellen der einzelnen Leistungsbereiche des ambulanten Sektors kennen und defizitäre durch leistungsstarke Bereiche ausgleichen würde. Eine einzige Betrachtung für das Jahr 2009 reicht aber nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht aus, um die notwendige Transparenz im Leistungs- und Kostengeschehen des ambulanten Bereichs herzustellen.

Nach dem vorliegenden Jahresabschlussbericht hat das Universitätsklinikum das Wirtschaftsjahr 2012 mit einem Verlust von 4,4 Mio. € abgeschlossen. Auch damit greift

das bisherige Argument – Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im ambulanten Bereich wegen regelmäßiger Gewinnerzielung vernachlässigen zu können – nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht mehr.

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft führte in seiner Stellungnahme vom 20. September 2013 aus, dass das Universitätsklinikum u. a. Maßnahmen eingeleitet habe, um die Fallzahlen zur nachhaltigen Kostensenkung zu verringern.*

*Das Universitätsklinikum hat in seiner Stellungnahme vom 13. September 2013 insgesamt mitgeteilt, dass es Einwendungen gegen die Darstellungen des Landesrechnungshofes habe und diesen formal widerspreche.*

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Ministerium in seiner Stellungnahme nicht dargelegt hat, welche Maßnahmen das Universitätsklinikum konkret eingeleitet hat.

**Der Landesrechnungshof kann die Auffassung des Universitätsklinikums nicht akzeptieren, weil sie mit einer nach wirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichteten Betriebsführung nicht vereinbar ist.**

**Er hält es für besonders kritikwürdig, dass das Universitätsklinikum trotz des selbst festgestellten Defizits im ambulanten Bereich für das Jahr 2009 keine Ursachen erforscht und keine Steuerungsmaßnahmen ergriffen hat. Es ist auch der erneuten Aufforderung des Aufsichtsrates nicht nachgekommen, eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzulegen.**

## **5 Defizite in den Hochschulambulanzen**

Das Universitätsklinikum macht für das Defizit im ambulanten Bereich ausschließlich die Unterdeckung im Hochschulambulanzbereich verantwortlich, welche durch die nicht kostendeckende Vergütung durch die Hochschulambulanzpauschale und die Begrenzung der abrechenbaren Hochschulambulanzfälle verursacht würde. Es ermittelte aufgrund einer Fallzahlbetrachtung für das Jahr 2007 ein Defizit von rund 7 Mio. € im Bereich der Hochschulambulanzen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war diese nur auf einer einfachen überschlägigen Rechnung basierende Defizitermittlung oberflächlich, weil sie auf keiner sachgerechten Datengrundlage beruhte. Dennoch hätte das aufgrund der Fallzahl ermittelte Defizit aber zu erkennbaren Maßnahmen zu dessen Reduzierung führen müs-

sen. Stattdessen beantragt das Universitätsklinikum lediglich jährlich höhere Fallzahlen beim Zulassungsausschuss der KVSA, ohne dazu plausible Nachweise zum erforderlichen Umfang zu erbringen.

**Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass das Universitätsklinikum allein die Hochschulambulanzen für das ambulante Defizit insgesamt verantwortlich macht. Dazu müsste ermittelt werden, ob und inwieweit die Entgelte aller anderen ambulanten Leistungen kostendeckend sind.**

## **6           Wirtschaftlichkeit der Hochschulambulanzen**

Auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen erfolgt seit dem 1. Januar 2003 die Vergütung der erbrachten Leistungen der Hochschulambulanzen in dem für Forschung und Lehre erforderlichen Umfang unmittelbar durch die gesetzlichen Krankenkassen. Die Vergütung ambulanter Krankenhausleistungen der Hochschulambulanzen kann pauschaliert werden. Sie wird gemeinsam und einheitlich von den Landesverbänden der Krankenkassen und Ersatzkassen mit den Hochschulen oder Klinika vereinbart.

Das Universitätsklinikum erhielt bis einschließlich 2011 als Entgelt für einen Hochschulambulanzfall 45 € pro Quartal für die gesamte Untersuchung und Behandlung desselben Hochschulambulanzpatienten. Das Universitätsklinikum führte von 2004 - 2012 gegen diese Vergütungsfestsetzung Klage beim Sozialgericht Magdeburg, weil diese Vergütung nicht leistungsgerecht und nicht kostendeckend gewesen sei.

Das Universitätsklinikum hatte zum Zwecke der Vergütungsfestsetzung im Jahre 2003 einen Vergleich mit den Vergütungen und Leistungen vorstationärer Behandlungsfälle im eigenen Haus vorgenommen und forderte danach eine entsprechende Vergütung in Höhe von 110 € für einen Hochschulambulanzfall. Ob dieses Entgelt kostendeckend war, hat das Universitätsklinikum damals weder für die vorstationären Behandlungen noch für die Hochschulambulanzfälle ermittelt.

Weitere Kostenbetrachtungen zur Ermittlung kostendeckender Entgelte für einen Hochschulambulanzfall hat das Universitätsklinikum seither nicht durchgeführt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Universitätsklinikum jahrelang gegen die Festsetzung eines aus Sicht des Universitätsklinikums zu niedrig gezahlten Entgelts Klage führte, ohne je eigene Ermittlungen für ein kostendeckendes Entgelt durchgeführt zu haben. Dazu fehlte ihm die erforderliche Datengrundlage. Dem Landesrechnungshof bleibt daher unverständlich, dass das Universitätsklinikum keine Kosten- und Leistungstransparenz im Hochschulambulanzbereich geschaffen hat. Sowohl aus ei-

genem betriebswirtschaftlichen Interesse heraus als auch im Hinblick auf einen erfolgversprechenden Klageverlauf wäre dies erforderlich gewesen.

*Im Abschlussgespräch am 5. Juni 2013 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung hat die Klinikumsverwaltung dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass die gesetzlichen Krankenkassen dem Universitätsklinikum für die Jahre 2012 und 2013 eine Hochschulambulanzpauschale in Höhe von 51 € vergüten. Damit ist eine Erhöhung um 6 € erfolgt.*

**Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die vorgenommene Entgelterhöhung auf 51 € je Hochschulambulanzfall nicht zu einer Kostendeckung führt. Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass das Universitätsklinikum keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den Hochschulambulanzen und keine Kalkulationen zu kostendeckenden Entgelten durchgeführt hat.**

**Es bleibt nach wie vor offen, inwieweit die Kosten für die Behandlung eines Patienten gedeckt sind.**

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das Universitätsklinikum verpflichtet, die notwendige Kosten- und Leistungstransparenz für die einzelnen Ambulanzbereiche (Behandlungsarten) zu schaffen.**

## **7 Fallzahlen der Hochschulambulanzen**

Die Sicherstellung der ambulanten ärztlichen Versorgung als Teil der Krankenversorgung obliegt den in der Kassenärztlichen Vereinigung zusammengeschlossenen niedergelassenen Vertragsärzten. Krankenhäuser dürfen nur in Ausnahmefällen ambulante Behandlungen zu Lasten der Gesetzlichen Krankenversicherung durchführen. Für die Hochschulambulanzen der Universitätsklinik gilt, dass sie nur in dem Umfang zu betreiben sind, wie sie für Forschung und Lehre notwendig sind. Infolgedessen werden die Fallzahlen der Hochschulambulanzen begrenzt.

Der Zulassungsausschuss der KVSA ist nach § 117 Abs. 1 Satz 2 SGB V verpflichtet, die Hochschulambulanzermächtigung so zu gestalten, dass die Hochschulambulanzen die Untersuchungen und Behandlungen der Patienten in dem für Lehre und Forschung erforderlichen Umfang durchführen können.

Die Regelungen nach §§ 117 und 120 SGB V sehen vor, dass die vereinbarte Fallvergütung in den Hochschulambulanzen durch die gesetzlichen Krankenkassen an die Universitätsklinik nur bis zur gewährten Fallzahlobergrenze erfolgt. Alle darüber hinaus erbrachten Behandlungsfälle sind allgemeine Krankenversorgung. Sie werden von

den gesetzlichen Krankenkassen nicht vergütet und gehen zu Lasten der Universitätsklinik.

Es ist weder gesetzlich noch durch andere landes- oder interne Vorschriften geregelt, wie der Umfang der für Forschung und Lehre notwendigen Fälle ermittelt und festgelegt wird.

### **7.1 Festsetzung der notwendigen Fallzahlen**

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Medizinische Fakultät Magdeburg lediglich im Jahre 2007 eine Ermittlung zu notwendigen Fallzahlen für Forschung und Lehre durchführte. Für den Bereich der Lehre ermittelte sie diese auf der Basis der Kapazitätsverordnung, für Forschung auf der Grundlage ihrer Forschungsprojekte. Dabei errechnete sie einen Jahresbedarf von rund 62.000 Fällen. Trotz der bspw. vom Berufungsausschuss der KVSA im Jahr 2007 geäußerten Zweifel, hat das Universitätsklinikum seine Berechnungen weder überarbeitet noch in den darauf folgenden Jahren fortgeschrieben oder aktualisiert. Neuere oder weiterführende Berechnungen, die den notwendigen Umfang von Behandlungsfällen belegen oder bspw. die Zweifel des Berufungsausschusses ausgeräumt hätten, nahm das Universitätsklinikum nicht vor.

Aufgrund seiner Prüfung kommt der Landesrechnungshof zu dem Schluss, dass alle für Forschung und Lehre notwendigen ambulanten Fälle der Hochschulambulanzen auf einer nachvollziehbaren Grundlage ermittelt werden müssen.

**Der Landesrechnungshof hat dem zuständigen Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft empfohlen, gemeinsam mit dem Universitätsklinikum und der Medizinischen Fakultät sachgerechte Bemessungsgrundlagen zu erarbeiten und geeignete Kriterien zur Fallzahlermittlung zu definieren.**

### **7.2 Überschreitung der Fallzahlobergrenze und Verwendung des Landeszuschusses**

Seit Jahren liegt die durch den Berufungsausschuss der KVSA gewährte jährliche Fallzahlobergrenze für die im Rahmen der Hochschulambulanzen zu behandelnden Fälle für das Universitätsklinikum konstant bei 51.000 Behandlungsfällen. Das Universitätsklinikum behandelt seit Jahren zwischen 86.000 und 92.000 Fälle pro Jahr, also wesentlich mehr Fälle als es für Forschung und Lehre vom Zulassungsausschuss bzw. Berufungsausschuss zugestanden bekommen hat.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass dem Universitätsklinikum allein aus der Überschreitung der Fallzahlobergrenze und der seinerzeit vergüteten Pauschale von 45 € je Hochschulambulanzfall im Zeitraum 2008 - 2011 Einnahmeverluste in Höhe von 6,5 Mio. € entstanden sind.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes steht die Behandlung von Patienten über das Maß der vereinbarten Fallzahlobergrenze hinaus einer wirtschaftlichen Ausrichtung der ambulanten Leistungserbringung entgegen, weil die Fälle bisher nicht vergütet werden. Mit Blick auf die defizitäre Situation des ambulanten Bereichs des Universitätsklinikums insgesamt hätte es diese hohen Fallzahlüberschreitungen nicht ohne Ergreifen steuernder Maßnahmen zulassen dürfen. Im Ergebnis einer Analyse der Gründe für diese Überschreitungen hätte das Universitätsklinikum entweder Maßnahmen zur Fallzahlduzierung einleiten oder aufgrund belegbarer Daten neue Vereinbarungen mit den Verbänden der gesetzlichen Krankenkassen anstreben müssen.

Vor dem Hintergrund, dass der Bereich der Hochschulambulanzen des Universitätsklinikums defizitär ist, müssen die mit der Überschreitung der Fallobergrenze zusammenhängenden Kosten aus anderen Bereichen subventioniert werden. Da das Universitätsklinikum Magdeburg keine Grundlagen zur Beurteilung der Kostenrelevanz für den Bereich Forschung und Lehre geschaffen hat (Pkt. 2), kann der hierfür notwendige Subventionsbedarf auch nicht festgestellt werden. Der Landesrechnungshof kann insofern nicht ausschließen, dass ein Teil des Landeszuschusses, der der Medizinischen Fakultät ausschließlich für Forschung und Lehre zur Verfügung gestellt wird, auch für die allgemeine Krankenversorgung in Anspruch genommen wird.

**Der Landesrechnungshof hat das Universitätsklinikum aufgefordert, das Leistungs- und Kostengeschehen im Bereich der Hochschulambulanzen transparent darzustellen. In diesem Zusammenhang ist auch der zweckentsprechende Einsatz des für Forschung und Lehre gewährten Landeszuschusses nachzuweisen. Auf Grundlage der Leistungs- und Kostentransparenz hat das Universitätsklinikum sachgerechte Entscheidungen zur Steuerung der im Rahmen der Hochschulambulanzen anfallenden Behandlungsfälle zu treffen.**

## **8 Ausrichtung der Hochschulambulanzen**

Das Land gewährt den Medizinischen Fakultäten nach § 1 Abs. 6 Satz 1 Hochschulmedizinengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HMG LSA) Zuschüsse zur Gewährleistung von Forschung und Lehre. Gemäß § 8 Abs. 2 HMG LSA nehmen die Universitätsklinika Aufgaben der Krankenversorgung im für Forschung und Lehre gebotenen Umfang wahr.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die in den Hochschulambulanzen des Universitätsklinikums durchgeführten Behandlungsfälle nicht nur der Forschung und Lehre dienen, sondern auch der allgemeinen Krankenversorgung. Als Ursachen wurden von Verantwortlichen des Universitätsklinikums u. a. genannt, dass keine Patienten abgewiesen werden oder spezielle Fachkompetenzen bzw. spezielle medizinische Geräte vorhanden seien, die im niedergelassenen Bereich nicht ohne Weiteres verfügbar seien.

Damit erbringt nach Auffassung des Landesrechnungshofes das Universitätsklinikum im Rahmen seiner Hochschulambulanzen einen wichtigen Beitrag zur ambulanten Krankenversorgung als Teil der allgemeinen Krankenversorgung.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass

- der Aufsichtsrat des Universitätsklinikums, insbesondere die zuständigen Minister,
- das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde und
- das Ministerium für Arbeit und Soziales in seiner Verantwortung für die Gesundheitsversorgung

seit Jahren hinnehmen, dass das Universitätsklinikum immer mehr Aufgaben der ambulanten Krankenversorgung wahrnimmt, die von den gesetzlichen Krankenkassen nicht vergütet werden. Eine wirtschaftliche Ausrichtung des ambulanten Bereichs des Universitätsklinikums ist damit nicht gewährleistet. Dem steht außerdem entgegen, dass sich die Aufgaben des Universitätsklinikums gemäß § 8 Abs. 2 HMG LSA vorrangig nach Forschung und Lehre auszurichten haben.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind vom Universitätsklinikum und den zuständigen Ministerien grundsätzliche Entscheidungen zur künftigen wirtschaftlichen Ausrichtung und Steuerung der Hochschulambulanzen zu treffen. Darüber hinaus sollte das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft prüfen, ob das Universitätsklinikum künftig für die allgemeine Krankenversorgung stärker als bisher im § 8 Abs. 2 HMG LSA vorgesehen ist, geöffnet werden kann.**

## 9 Fazit

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Universitätsklinikum Magdeburg den Beschluss des Landtages aus dem Jahr 2002 auch nach mehr als zehn Jahren nicht umgesetzt hat. Danach war das Universitätsklinikum aufgefordert, Kosten und Leistungen der ambulanten Versorgung transparent zu gestalten, Defizite zu beziffern und Maßnahmen zur Reduzierung der Verluste einzuleiten.

Der Landesrechnungshof stellt in diesem Zusammenhang fest, dass das Universitätsklinikum über keine geeignete Datenbasis für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im ambulanten Bereich verfügt. Es erfasst die Leistungen und Aufwendungen, die im Rahmen der ambulanten Behandlungen anfallen, nicht vollständig und nicht verursachungsgerecht. Damit hat das Universitätsklinikum keine Transparenz im Leistungs- und Kostengeschehen der Ambulanzen hergestellt und kann somit Defizite im ambulanten Bereich nicht genau beziffern.

Wegen der fehlenden Transparenz des Leistungs- und Kostengeschehens kann der Landesrechnungshof nicht ausschließen, dass das Universitätsklinikum Teile des ausschließlich für Forschung und Lehre zur Verfügung gestellten Landeszuschusses für die allgemeine Krankenversorgung verwendet.

Auch die Überschreitungen der für die Hochschulambulanzen zugelassenen Fallzahlen stehen einer wirtschaftlichen Ausrichtung des ambulanten Bereichs des Universitätsklinikums entgegen.

Mit seiner Patientenbehandlung im Rahmen der Hochschulambulanzen leistet das Universitätsklinikum einen wichtigen Beitrag für die ambulante Krankenversorgung, grundsätzlich sind dafür jedoch die niedergelassenen Vertragsärzte zuständig.

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis seiner Prüfung das Universitätsklinikum aufgefordert, den Landtagsbeschluss aus dem Jahre 2002 umzusetzen. Er hält es für notwendig, dass das Universitätsklinikum zur wirtschaftlichen Ausrichtung und zur zielgerichteten Steuerung seiner Ambulanzen

- die Erlöse und Aufwendungen der ambulanten Leistungserbringung vollständig, verursachungsgerecht und nach Behandlungsarten erfasst und damit das Leistungs- und Kostengeschehen der Ambulanzen transparent gestaltet,
- auf dieser Grundlage geeignete Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen einführt, um das Ambulanzdefizit langfristig zu senken und
- den zweckentsprechenden Einsatz des Landeszuschusses für Forschung und Lehre nachweist.



**Darüber hinaus sollte in gemeinsamer Abstimmung zwischen den Ministerien für Wissenschaft und Wirtschaft sowie Arbeit und Soziales, den Aufsichtsgremien und den Universitätsklinika Entscheidungen zur künftigen Ausrichtung der Universitätsklinika getroffen werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss zwischen den in verschiedenen Gesetzen vorgegebenen Zielen bzw. Vorgaben bezüglich**

- **der Krankenversorgung in für Forschung und Lehre gebotenen Umfang durch die Universitätsklinika (§ 8 Abs. 2 HMG LSA),**
- **dem Wirtschaftlichkeitsgebot für die Universitätsklinika und damit auch für die Hochschulambulanzen (§ 12 SGB V und § 7 LHO) und**
- **der Gesundheitsversorgung**

**die bestmögliche und wirtschaftlichste Lösung erreicht werden.**

**Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass derzeit im Landtag ein Antrag der Fraktionen der CDU und SPD<sup>18</sup> behandelt wird, der sich mit der Problematik der „Aufgabengerechten Finanzierung der Universitätsklinika durch die Krankenkassen“ beschäftigt.**

Die Erörterungen mit der geprüften Einrichtung sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>18</sup> LT-Drs. 6/2251

Einzelplan	07	– Kultusministerium
Kapitel	0775	– Institutionelle Förderung Kultur
Titel	685 64	– Historische Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH, Zuschüsse für lau- fende Zwecke
geprüftes Haushalts- volumen	2010 - 2012	– 4.220.100 €

### **3 Historische Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH – Gefährdung der Geschäftsgrundlage durch Sanierungsstau**

---

**Der mit der Gründung der Gesellschaft im Jahr 1994 an die Historische Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH erteilte Auftrag ist nicht erfüllt worden. Dieser bestand darin, die historische Bausubstanz unter denkmalpflegerischen und bautechnischen Belangen als Gesamtensemble zu erhalten. Dieser Auftrag bildet die Geschäftsgrundlage der Gesellschaft.**

**Handlungsalternativen für den Betrieb der Einrichtung neben der Gründung einer Landesgesellschaft sind in den letzten Jahren durch das Kultusministerium nicht untersucht und auch nicht dokumentiert worden.**

**Die Gesamtfinanzierung des bisher vom Land institutionell geförderten Theaters muss nach dem derzeitigen Stand als nicht gesichert angesehen werden. Die angestrebte Mitfinanzierung durch den Landkreis Saalekreis ist noch nicht verbindlich vereinbart.**

**Die Geschäftsgrundlage der Gesellschaft entfällt, wenn das Land keine Entscheidung zur umfassenden Sanierung des Gebäudeensembles trifft.**

**Infolge der nicht ausreichend durchgeführten Bauunterhaltung ist ein erheblicher Sanierungsstau entstanden. Der Stau ist darauf zurückzuführen, dass die Historische Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH in den letz-**

ten 10 bis 12 Jahren vorwiegend Schönheitsreparaturen statt fach- und sachgerechte bausubstanzerhaltende Maßnahmen durchführen ließ.

Der Landesrechnungshof sieht die Ursache bis zum Jahr 2009 in einer nicht sachgerechten Prioritätensetzung im Bereich der Werterhaltung durch die damalige Geschäftsleitung der Gesellschaft.

Insgesamt sieht der Landesrechnungshof schwerwiegende Versäumnisse bei

- dem Kultusministerium in seinen verschiedenen Funktionen als Gesellschafter, als Bewilligungsbehörde und als Fachbehörde für den Denkmalschutz sowie dem für Kulturangelegenheiten zuständigen Ressort,
- der damaligen Geschäftsleitung der Gesellschaft und
- dem Aufsichtsrat insgesamt.

Es fehlte insbesondere der damaligen Geschäftsleitung an fundamentalen Kenntnissen im Umgang mit der historischen Bausubstanz und deren Werterhaltung. Die damalige Geschäftsleitung hatte auf die Einschaltung des Landesbetriebes Bau verzichtet.

Dies alles führte dazu, dass das Kultusministerium in den letzten Jahren keine ausreichenden Mittel zur Werterhaltung bereitgestellt hat.

Der gegenwärtig notwendige Sanierungs- und Baubedarf wird von der Hochbauverwaltung auf mindestens 8 Mio. € geschätzt.

Durch das unterlassene bzw. zu späte Handeln der Gesellschaft bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen ist dem Land ein erheblicher Schaden entstanden. Dieser Schaden besteht in den entstandenen und den steigenden Baukosten sowie dem weiteren Verfall der Bausubstanz. Weitere Kosten entstehen durch Mietaufwendungen zur Unterbringung der Verwaltung und Ausgaben für Gutachten zur Feststellung und Beseitigung der entstandenen Schäden. Weiterhin entstehen Einnahmeverluste infolge des Wegfalls von Veranstaltungen und Vermietungen.

## 1 Vorbemerkungen

Die Gesellschaft wurde am 6. April 1994 gegründet. Bis zu ihrer Gründung wurde das Goethe-Theater Bad Lauchstädt mit den historisch, baulich und funktional in direkter Verbindung stehenden Historischen Kuranlagen vom damaligen Landkreis Merseburg als Rechtsträger (Nutzer) betrieben.

Alleiniger Gesellschafter ist das Land Sachsen-Anhalt. Während des Zeitraums der Prüfung 2012/2013 durch den Landesrechnungshof nahm das Kultusministerium die Gesellschafterrechte wahr.

Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 25.600 €. Der Sitz der Gesellschaft ist Bad Lauchstädt.

Der Gegenstand des Unternehmens ist gemäß § 2 des Gesellschaftsvertrages

*„die Erhaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften der Historischen Kuranlagen und des Goetheaters Bad Lauchstädt. Die Gesellschaft soll dabei die denkmalpflegerische Betreuung der Liegenschaften und des beweglichen Kulturgutes sicherstellen, eine angemessene museale Präsentation gewährleisten und insbesondere im Sinne der Bewahrung und Pflege des kulturellen Erbes literarisch-musikalische Veranstaltungen und Theateraufführungen durchführen.“*

Die Finanzierung der Gesellschaft erfolgt über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, der zwischen der Gesellschaft und dem Land, vertreten durch das Kultusministerium, geschlossen wurde. Die Höhe der Zuwendung betrug in dem geprüften Zeitraum 2010 - 2012 jährlich 1.406.700 €

Gemäß dem öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Finanzierung bildet das erarbeitete Betriebskonzept die planerische finanzielle Grundlage der Bemessung der Zuwendung für die Jahre 2013 - 2016. Danach sieht der Wirtschaftsplan bei Gesamteinnahmen/-ausgaben in Höhe von 1.250.000 € eine öffentliche Förderung von 820.000 € pro Jahr vor. Der Anteil des Landes beträgt lt. Nachtragshaushalt 2012 für das Jahr 2013 noch 820.000 €. Ab 2014 soll der Anteil des Landes nur noch 410.000 € betragen.

Mit der LT-Drs. 6/2347 vom 12. August 2013 hat die Landesregierung darüber informiert, dass für die *„Baumaßnahmen der Goetheanlagen Bad Lauchstädt ... Mittel in*

*Höhe von 6 Mio. EUR zur Verfügung gestellt [werden]. Die Mittelzuführung erfolgt als einmalige Kapitalzuführung an die Gesellschaft“.*

Der Haushaltsplanentwurf 2014 sieht im Ergebnis die o. g. 6 Mio. € als Kapitalzuführung und weitere 410.000 € als Zuwendung des Landes vor.

## **2 Wichtiges Landesinteresse und Handlungsalternativen zur GmbH**

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.

Das Kultusministerium begründete dem Landesrechnungshof das wichtige Landesinteresse damit, dass durch die Eigentümerschaft des Landes eine bundesweite (Festival der deutschen Sprache) und landesweite kulturelle Wahrnehmung ermöglicht würde. Beim Goethe-Theater handele es sich um einen kulturellen Leuchtturm, der die im Lande bestehende Tradition sichert und fortentwickelt.

Das Kultusministerium hat, seit Übernahme der Gesellschafterrechte vom Ministerium der Finanzen, keine Handlungsalternativen bis zum Jahr 2008 überprüft. Auf Nachfrage antwortete das Kultusministerium, dass neben der Weiterführung auch die Schließung der Gesellschaft in Betracht gekommen wäre. Aus den Unterlagen geht hervor, dass das Kultusministerium 2008 an den Saalekreis herangetreten ist zwecks Beteiligung des Landkreises an der Gesellschaft. Dies wurde bis zum Jahr 2012 abschlägig beantwortet.

Entsprechende Unterlagen, die die regelmäßige Überprüfung des Vorliegens des wichtigen Landesinteresses dokumentieren, hat das Kultusministerium im Rahmen der Prüfung nicht vorgelegt.

**Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass das Kultusministerium bis zur Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2012/2013 Handlungsalternativen außer der Schließung der Einrichtung im Sinne des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO nicht untersucht und dokumentiert hat. Lediglich das Ministerium der Finanzen hatte in den 90er Jahren die Gründung eines Vereins oder das Einbringen in eine Stiftung untersucht – dazu kam es aber nicht.**

Die Finanzierung der Gesellschaft erfolgt im Wesentlichen über eine institutionelle Förderung. Eigene Einnahmen erzielt die Gesellschaft vorrangig aus Eintrittsgeldern bei kulturellen Veranstaltungen.

Diese Veranstaltungen fanden in der Vergangenheit hauptsächlich in den beiden Spielstätten im Goethe-Theater und im Kursaalgebäude statt. Wesentliche Teile der sonstigen Einnahmen sind gleichfalls mit der Nutzung des Gesamtensembles durch kulturinteressierte Theaterbesucher verbunden (Museum, Gaststätte, Museumsshop). Die kulturellen Veranstaltungen sind unersetzbare Voraussetzung zur Erzielung eigener Einnahmen und zur Erfüllung des Zweckes. Gemäß dem o. a. Betriebskonzept ist der öffentliche Zuschussbedarf in Höhe von 820.000 € nur ausreichend, wenn die geplanten eigenen Einnahmen in Höhe von 300.000 € auch realisiert werden.

Aufgrund baulicher Mängel ist die Spielstätte Kursaalgebäude seit Mitte 2012 durch die Hochbauverwaltung gesperrt und damit der Nutzung entzogen, wodurch sich Einnahmeverluste ergeben. Auch das Gebäude der Spielstätte Goethe-Theater hat Sanierungsbedarf. Ein „Besuchereinbruch“ wegen eines zumindest mittelfristigen (Teil-) Wegfalls der Spielstätten hätte Auswirkungen auf alle Angebote und die damit verbundenen Einnahmen.

Das Land verhandelt mit dem Landkreis Saalekreis über die Mitfinanzierung. Diese ist als Voraussetzung für die weitere Landesfinanzierung auch im Nachtragshaushalt 2012 benannt. Allerdings steht der Landkreis nach Angaben des Kultusministeriums unter Konsolidierungsdruck und ist deshalb im Jahr 2013 noch nicht in die Bezuschussung eingestiegen.

Ein Vertrag mit dem Landkreis über die anteilige Finanzierung ab 2014 existiert noch nicht. Nach Angaben des Kultusministeriums ist mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der Landkreis wegen seines Konsolidierungsdrucks nur zur Mitfinanzierung bereit sein wird, wenn der Zustand der Gebäude eine Nutzung ermöglicht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind zum Erhalt der Geschäftsgrundlage der Gesellschaft die vollständige Sanierung des Kursaales sowie die ungehinderte Nutzung des Goethe-Theaters notwendig. Im Zusammenhang mit den im Haushaltsplanentwurf 2014 eingestellten Mitteln in Höhe von 6 Mio. € ist durch die Landesregie-

rung darzustellen, inwieweit die Mittel dafür ausreichend sind.

Durch die beabsichtigten Baumaßnahmen kann es über einen längeren Zeitraum zu Beeinträchtigungen beim Spielplan des Theaters kommen. Auch der Kursaal kann nicht genutzt werden. Damit sind Einnahmeausfälle verbunden.

**Nach dem derzeitigen Stand muss die Gesamtfinanzierung ab 2014 als nicht gesichert angesehen werden.**

**Sofern die fehlenden Mittel nicht aufgebracht werden, wären Zuwendungen des Landes nach VV Nummer 1.2 Satz 3 zu § 44 LHO unzulässig.**

### **3 Entstehung des Sanierungsstaus**

Mit dem Besitzüberlassungsvertrag des Kultusministeriums übertrug dieses der Historischen Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH die Liegenschaften zur Nutzung. Explizite Regelungen für die Verpflichtung zur Einschaltung der Hochbauverwaltung enthielten der ursprüngliche Besitzüberlassungsvertrag sowie auch die anschließenden Besitzüberlassungsverträge nicht.

Für Baumaßnahmen des Landes ist die Hochbauverwaltung des Landes zuständig. Sie wurde in den Jahren von 1998 - 2011 nicht eingeschaltet.

Bei frühzeitiger Einschaltung der fachkundigen Hochbauverwaltung hätten bereits bei den jährlichen Baubegehungen vorhandene Schäden schneller erkannt werden können. Durch Sofortmaßnahmen hätten Entstehung oder Verbreitung von Echtem Hauschwamm sowie Schäden an den Holzkonstruktionen vermieden bzw. eingegrenzt werden können.

Der Landesrechnungshof sieht den eingetretenen Sanierungsstau und die entstandenen Bauschäden und Baumängel auch im direkten Zusammenhang mit den von der Historischen Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH in eigener Zuständigkeit durchgeführten Bauunterhaltungsmaßnahmen über einen Zeitraum von ca. 10 bis 12 Jahren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat es auch das Kultusministerium als Gesellschafter versäumt, die Zuständigkeit für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen landeseigener Liegenschaften eindeutig zu regeln. Auch während der

jahrelangen Betreuung hat das Kultusministerium nicht wahrgenommen, dass die damalige Geschäftsleitung der Historischen Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH die für Landesbauten zuständige Hochbauverwaltung bei den Wert- bzw. Bauunterhaltungsmaßnahmen nicht beteiligte. Insgesamt sieht der Landesrechnungshof schwerwiegende Versäumnisse bei

- dem Kultusministerium in seinen verschiedenen Funktionen als Gesellschafter, als Bewilligungsbehörde und als Fachbehörde für den Denkmalschutz sowie dem für Kulturangelegenheiten zuständigen Ressort,
- der damaligen Geschäftsleitung der Gesellschaft und
- dem Aufsichtsrat<sup>19</sup> insgesamt.

Es fehlte insbesondere der damaligen Geschäftsleitung an fundamentalen Kenntnissen im Umgang mit der historischen Bausubstanz und deren Werterhaltung. Die damalige Geschäftsleitung hatte auf die Einschaltung des Landesbetriebes Bau verzichtet.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Ursachen für den Sanierungsstau hinsichtlich der Verantwortung analysiert und daraus Schlussfolgerungen für die Zukunft abgeleitet werden.**

**Der Landesrechnungshof erwartet eine klare Regelung der Zuständigkeiten, die die Sanierung und spätere Werterhaltung der Liegenschaften sicherstellen. Dabei ist der Sachverstand der Bauverwaltung einzubeziehen.**

#### **4 Finanzierung von Baumaßnahmen**

Nach Feststellung des Landesrechnungshofes führte die Historische Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH bis zum Jahr 2011 die bisherigen Werterhaltungsmaßnahmen an Gebäuden und baulichen Anlagen mit den jährlich zugewiesenen Fördermitteln der institutionellen Förderung und Spenden sowie eigenen Erlösen durch. Die Zuwendung des Landes diente ausschließlich den jährlichen Betriebsausgaben, zu denen auch die sog. Werterhaltungsmaßnahmen zählten. Eine gesonderte Position für Bauunterhaltung bzw. Bauinvestition war in der entsprechenden Titelgruppe im Haushalt nicht ausgewiesen.

Mit der Einschaltung der Hochbauverwaltung durch die neue Geschäftsleitung im Jahr 2011 finanzierte auch die Hochbauverwaltung in nicht unerheblichem Umfang die dringend notwendigen Planungs- und Bauleistungen zur Beseitigung der Schäden am Kur-

---

<sup>19</sup> Dieser besteht aus zwei Vertretern des Kultusministeriums, einem Vertreter des Ministeriums der Finanzen und einem Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft.



saalgebäude und am Goethe-Theater. Die Hochbauverwaltung hat wegen der Gefährdung der Standsicherheit das Kursaalgebäude gesperrt. Im Jahr 2012 hat sie im Rahmen einer KNUE<sup>20</sup> in Höhe von 980.000 € mit der Notsicherung der Kursaaldecke, des schwer beschädigten Dachwerkes und der Abdichtung der Dachhaut begonnen.

Neben den notwendigen Sanierungsmaßnahmen am Kursaal und am Goethe-Theater in Höhe von 6,5 Mio. € sind auch an anderen Gebäuden Werterhaltungsmaßnahmen erforderlich, z. B. dem Duschpavillon und dem Herzogpavillon, dem Badehaus, den Kolonnaden und den „Lauchstedter Gaststuben“.

Der gegenwärtig notwendige Sanierungs- und Baubedarf wird von der Hochbauverwaltung auf mindestens 8 Mio. € geschätzt. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der eingetretene Sanierungsstau durch bereits vorgenommene und noch vorgesehene Übertragungen eines Teils der Gebäude und der Parkflächen an andere Eigentümer nicht behoben ist. Der Baubedarf geht lediglich mit auf die neuen Eigentümer über. Sofern aufgrund von Sanierungsmaßnahmen Gebäude zeitweilig nicht genutzt werden können, werden sich die Umsatzerlöse der Gesellschaft verringern. Damit stehen der Gesellschaft ggf. auch weniger eigene Mittel für Werterhaltungsmaßnahmen zur Verfügung.

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Kultusministerium in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen für alle landeseigenen Gebäude der Historischen Kuranlagen und Goethe-Theater Bad Lauchstädt GmbH eine zeitliche Abfolge für den Sanierungsbedarf festlegt.**

**Aufbauend darauf sollte neben der Aktualisierung des Betriebskonzeptes kurzfristig auch ein Finanzierungskonzept für Baumaßnahmen erstellt werden. Hierin sollten die erforderlichen Ausgaben, gegliedert nach Bauunterhaltung und den investiven Maßnahmen sowie auch deren Finanzierungsquellen ausgewiesen werden.**

---

<sup>20</sup> Kleine Neu-,Um- und Erweiterungsbauten

## **5 Notwendigkeit der Erstellung eines Gesamtkonzeptes zum Erhalt der Liegenschaft**

Gemäß Denkmalschutzgesetz Sachsen-Anhalt sind die Historischen Kuranlagen Bad Lauchstädt und das Goethe-Theater in der Denkmalliste eingetragen. Bei den Liegenschaften handelt es sich im europäischen Raum um ein in allen Bestandteilen vollständig und weitgehend im Original erhaltenes Ensemble der Badekultur der Barockzeit.

Die der GmbH mit Besitzüberlassung aus dem Jahr 1998 zur Nutzung übertragenen Liegenschaften der Historischen Kuranlagen und des Goethe-Theaters bilden als Gesamtensemble die Geschäftsgrundlage der GmbH. Mit den bereits vorgenommenen und weiter geplanten Veräußerungen von Gebäuden und Parkflächen soll nunmehr die Geschäftsgrundlage für die Gesellschaft auf einen sog. Kernbestand rückgeführt werden. Der Grund der bisherigen Entscheidungen zur Veräußerung von Gebäuden und Flächen liegt nach Darlegung des Geschäftsführers der Gesellschaft in dem über die Jahre gewachsenem „Sanierungsstau in Millionenhöhe“.

Detaillierte Angaben zur Entwicklung der Liegenschaften, zumindest für einen mittelfristigen Zeitraum, mit Angaben über künftige Nutzungen der Gebäude und des Baubedarfs inkl. der Baunutzungskosten waren bislang nicht Gegenstand der Betriebskonzeption.

Dem am 16. Dezember 2012 abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem Land und der Gesellschaft ist zu entnehmen, dass die GmbH auch weiterhin mit der angemessenen Präsentation des kulturellen Erbes und der Durchführung von literarisch-musikalischen Veranstaltungen sowie Theateraufführungen beauftragt sein wird. Des Weiteren soll die GmbH die noch verbliebenen Gebäude, die Kurhausgruppe (Kleiner und Großer Kursaal mit den „Lauchstedter Gaststuben“, Quellpavillon und Duschpavillon), die Kolonnaden und das Goethe-Theater weiter bewirtschaften und erhalten.

Mit der Sperrung des Kursaalgebäudes und dessen zeitlich nicht absehbarer Sanierung und Wiederinbetriebnahme sowie der noch nicht in vollem Umfang erkennbaren Sanierung des Goethe-Theaters ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Geschäftsgrundlage für einen nicht vorhersehbaren Zeitraum in großem Maße eingeschränkt.

Wenn nicht zeitnah ein Sanierungs- und Finanzierungskonzept für die Liegenschaften, die durch die Gesellschaft genutzt werden, erstellt wird, sieht der Landesrechnungshof die Grundlagen für die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft gefährdet.

**Der Landesrechnungshof hält die Erstellung eines Gesamtkonzeptes für den Erhalt der Liegenschaft für unverzichtbar. Bestandteile dieses Gesamtkonzeptes sind ein Liegenschafts- und ein Finanzierungskonzept. Erst auf dieser Grundlage können sachgerechte Entscheidungen über die Gesellschaft getroffen werden. Für die Übergangszeit der Sanierung hält der Landesrechnungshof die Prüfung von Handlungsalternativen für notwendig.**

## **6        Fazit**

**Wenn das Gesamtensemble der Liegenschaften der Historischen Kuranlagen und des Goethe-Theaters Bad Lauchstädt erhalten werden soll, reichen die im Haushaltsplanentwurf 2014 vorgesehenen Ausgaben für die Sanierung in Höhe von 6 Mio. € nicht aus. Es sind mittelfristig weitere Mittel für die Sanierung notwendig. Ansonsten würde es der Gesellschaft auf Dauer an der Geschäftsgrundlage fehlen.**

**Des Weiteren muss die Finanzierung des laufenden Geschäftsbetriebes sichergestellt werden.**

**Die Verhandlungen mit dem Landkreis zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung sind fortzuführen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	– Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
Titel	683 68	– Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen
Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1308	– Strukturfondsförderung des Europäischen Sozialfonds (ESF IV) 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord
Kapitel	1309	– Strukturfondsförderung des Europäischen Sozialfonds (ESF IV) 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Süd
Titelgruppe	68 (EPI. 08) (EPI. 13)	– GA Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Kofinanzierung des EFRE IV – Zuschüsse und Zuweisungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft
Titel	683 68	– Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen
geprüftes Haushaltsvolumen	2007 - 2013	– 12,4 Mio. €

#### **4      Drohender Verfall von ESF-Fördermitteln bei dem Förderprogramm zur Beschäftigung von Innovationsassistenten**

---

**Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in dem Förderprogramm zur Beschäftigung von Innovationsassistenten**

- **die ursprünglich geplanten ESF-Mittel für die Strukturfondsperiode 2007 - 2013 bisher erst zu rund 43 v. H. gebunden sind. Maßnahmen zur Verbesserung des Mittelabflusses waren nicht erfolgreich. Entscheidungen zur Mittelumschichtung wurden nicht getroffen.**

- die Kosten für die Umsetzung des Förderprogramms durch die Investitionsbank verglichen mit den Fallzahlen unangemessen hoch sind. Sie betragen pro Förderfall zwischen 2.018 € und 9.136 €
- seit 2000 keine Erfolgskontrolle durchgeführt wurde.

## 1 Vorbemerkungen

Das Land fördert kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (KMU), die für zwei Jahre Absolventen befristet beschäftigen, mit dem Ziel der späteren FestEinstellung im Unternehmen. Voraussetzung ist, dass die Absolventen einen Studiengang an einer Fachhochschule oder einer wissenschaftlichen Hochschule im ingenieurwissenschaftlichen, naturwissenschaftlichen oder wirtschaftswissenschaftlichen Bereich abgeschlossen haben. Die Absolventen sollen Projekte mit anspruchsvollen wissenschaftlichen Inhalten bearbeiten. Ziel ist damit, die Einstiegschancen von qualifizierten Fachkräften aus Universitäten und Fachhochschulen in den Arbeitsmarkt von Sachsen-Anhalt zu verbessern.

Weiterhin sollte mit dem Programm ein Personalaustausch gefördert werden, bei dem Personal aus Hochschulen in Unternehmen zeitlich begrenzt angestellt werden kann.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat eine entsprechende „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beschäftigung von Innovationsassistenten“<sup>21</sup> veröffentlicht.

Die Zuwendung wird im Rahmen einer Projektförderung als Anteilfinanzierung in Form eines Zuschusses gewährt. Sie kann seit 2011 bis zu 50 v. H. der Personalausgaben und pro Förderfall maximal 1.800 € pro Monat für zwei Jahre betragen. Im Ergebnis liegt die Fördersumme damit bei ca. 43.000 € pro Förderfall.

Im Haushalt waren insgesamt für dieses Förderprogramm in den Jahren 2007 - 2013 folgende Mittel veranschlagt:

Tabelle 1: Mittelveranschlagung

	Mittel in €
Sachsen-Anhalt Nord	9.343.768
Sachsen-Anhalt Süd	4.004.472
Gesamt	13.348.240

Stand: 1. Januar 2007 (75 v. H. EU-Mittel, 12,5 v. H. Bundes- u. 12,5 Landesmittel), Beträge einschließlich rund 0,9 Mio. € für den Personalaustausch

<sup>21</sup> Runderlass des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft vom 7. November 2007

Ein Förderprogramm, das Hochschulabsolventen als Innovationsassistenten oder hochqualifiziertes Personal für Forschung und Entwicklung fördert, gibt es außer in Sachsen-Anhalt in einer Reihe von weiteren Ländern der Bundesrepublik Deutschland.

## **2 Anzahl der Bewilligungen**

Entsprechend der Analyse der Bewilligungen im Förderprogramm Innovationsassistent in der Strukturfondsperiode 2000 - 2006, deren Anzahl jährlich zwischen 23 im Jahr 2003 und 60 im Jahr 2006 lag, ist das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft in der Strukturfondsperiode 2007 - 2013 von einer jährlichen Bewilligungszahl von 60 ausgegangen. Die Bewilligungszahlen ab 2007 dokumentieren jedoch eine verhaltene Inanspruchnahme der Förderung (siehe Tabelle 3).

Für die Förderung des Personalaustausches gab es im Zeitraum 2007 - 2011 keine Bewilligungen.

Gründe für die verhaltene Inanspruchnahme des Förderprogramms waren neben dem Einfluss der Wirtschafts- und Finanzkrise nach Aussagen des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft einzelne richtlinientechnische Regelungen:

- das Vorbeschäftigungsverbot beim Innovationsassistenten,
- Rahmenindikatoren, wie das Gehaltsniveau beim Personalaustausch oder
- der Nachweis des Einsatzes in abgrenzbaren Aufgabengebieten, die zwingend innovativen, technologieorientierten Inhalt aufweisen müssen.

Aufgrund der rückläufigen Tendenz der Anträge und der Bewilligungen im Zeitraum 2007 - 2010 hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft die Richtlinie zum Februar 2011 angepasst, einzelne Vorgaben geändert und den Förderzweck „Personalaustausch“ gestrichen.

Eine weitere Anpassung der Richtlinie erfolgte zum 2. August 2011. Hierbei sind folgende Änderungen vorgenommen worden:

1. In den Fördergegenstand sind wirtschaftswissenschaftliche Berufe und Einsatzfelder einbezogen worden.
2. Erstmals ist auch die Förderung eines Teilzeitarbeitsplatzes möglich, sofern dieser nicht 50 v. H. der betrieblichen oder tariflich vereinbarten Arbeitszeit unterschreitet.

3. Der mögliche Förderhöchstbetrag ist von 1.800 € auf 2.000 € (unter Beibehaltung der 50 v. H.-Förderquote, bezogen auf das Arbeitnehmer-Bruttogehalt einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) angehoben worden.
4. Die förderrechtliche Zugangsbedingung, dass das antragstellende Unternehmen eine konstante Beschäftigung im zurückliegenden Halbjahr aufzuweisen hat, ist gestrichen worden.

Die Richtlinienänderungen haben bis zum 31. August 2013 nicht zu einem entsprechenden Mittelabfluss geführt. Im November 2011 war lediglich ein leichter Anstieg der Antragstellungen zu verzeichnen, der sich dann entsprechend der Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft vom April 2013 ab 2012 fortgesetzt hat.

### 3 Ausschöpfung der vorgesehenen ESF-Mittel

Die Finanzierung des Programms Innovationsassistent erfolgt aus ESF-Mitteln, die mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) kofinanziert werden. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die geplanten EU-Mittel zum Ende der Strukturfondsperiode nicht ausgeschöpft werden. Eine Ursache sieht der Landesrechnungshof in einem erhöhten Planansatz im Operationellen Programm ESF IV.

Tabelle 2: Mittelbindung zum 31. Dezember 2011 und zum 31. August 2013

ESF	Aktion	Budget in €	Mittelbindung in €	Anzahl der Projekte	Restbudget in €	Frei in v. H.
NORD	22.01.1	8.713.765	1.384.582	47	7.329.183	84,1
SÜD	52.01.1	3.734.272	471.966	19	3.262.306	87,4
<b>Summe 2011</b>	-	<b>12.448.037</b>	<b>1.856.548</b>	<b>66</b>	<b>10.591.489</b>	<b>85,1</b>
NORD	22.01.1	8.713.765	3.862.196	110	4.851.569	55,7
SÜD	52.01.1	3.734.272	1.485.429	46	2.248.843	60,2
<b>Summe 2013</b>		<b>12.448.037</b>	<b>5.347.625</b>	<b>156</b>	<b>7.100.412</b>	<b>57,0</b>

Mittelbindung zum 31. Dezember 2011 entnommen aus der Prüfungsmitteilung vom 17. September 2012, Mittelbindung zum 31. August 2013 entsprechend den Angaben des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft begründet den hohen Planansatz in seiner Stellungnahme vom 18. Dezember 2012 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes wie folgt:*

*„Vor dem Hintergrund der höheren Zuschusssumme und um einen Bewilligungsstopp aufgrund zu gering geplanter ESF-Mittel zu vermeiden, wurde [für die Strukturfondsperiode 2007 - 2013] damals einem Planansatz i. H. v. 13,5 Mio. € zugestimmt ....“.*

*„Bereits im März 2010 wurde an die Ressortkoordinatorin ESF ein Antrag auf Umschichtung von Strukturfondsmitteln des ESF sowie der Einrichtung einer neuen Unteraktion ... gestellt. Insgesamt sollten vorerst 1,5 Mio. € ESF- und 0,5 Mio. € Landesmittel ... in die neue Aktion umgeschichtet werden“. Auch „in den Zuarbeiten zu den Jahresberichten 2009 - 2011 zum ‚Operationellen Programm ESF Sachsen-Anhalt 2007 - 2013‘ [wurde] wiederholt darauf hingewiesen, dass in dieser Aktion nicht benötigte Mittel zur Umschichtung zur Verfügung stehen.“*

*In seiner Stellungnahme vom April 2013 an den Landesrechnungshof führt das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft aus, dass es der „der ESF-Ressortkoordinatorin ... am 20. Februar 2013 mitgeteilt [hat], dass ... Mittel i. H. v. insgesamt 5,3 Mio. € in der laufenden Strukturfondsperiode nicht mehr benötigt werden.“*

Von diesem Angebot ist nach Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft bisher ressortübergreifend kein Gebrauch gemacht worden.

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass in der Strukturfondsperiode 2000 - 2006 bei einer Ausstattung der Aktion mit Mitteln in Höhe von 3,2 Mio. € nur rund 2,28 Mio. € abgeflossen sind.

**Der Landesrechnungshof hält mit Blick auf die kommende Förderperiode eine realistische Bedarfsermittlung für erforderlich. Sofern sich im Verlauf der Förderperiode eine geringere Mittelinanspruchnahme abzeichnet, sind frühzeitig Maßnahmen einzuleiten, um einen Verfall der EU-Mittel zu vermeiden.**

#### **4 Fehlende Erfolgskontrolle**

Nach Nr. 6.4. der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beschäftigung von Innovationsassistenten<sup>21</sup> und der geänderten Richtlinien ist bei den Zuwendungsempfängern nach Abschluss des Vorhabens eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Die Ergebnisse sind zu protokollieren und zur Evaluierung der Effizienz des Förderprogramms heranzuziehen.

In dem Aktionsbogen zu dem Förderprogramm Innovationsassistent sind die Förderziele, die durch die Zuwendung erreicht werden sollen, wie folgt benannt:



- Erhöhung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von KMU der gewerblichen Wirtschaft durch die Übernahme von Absolventen einer Hochschule - Wissenstransfer von Hochschulen in Unternehmen.
- Verstärkte und beschleunigte wirtschaftliche Verwertung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen.
- Der Innovationsassistent soll wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden in das Unternehmen einbringen, die den Innovationsprozess in technologischer sowie in betriebswirtschaftlicher Hinsicht fördern.
- Das Programm unterstützt die Schaffung von langfristigen und hochwertigen Beschäftigungsverhältnissen in Sachsen-Anhalt.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat seit 2000 keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Insbesondere vor dem Hintergrund der oben dargestellten geringen Inanspruchnahme macht es sich erforderlich, eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Der Landesrechnungshof hat dazu dem Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft empfohlen, bereits im Sachbericht der Zuwendungsempfänger den Beitrag des Innovationsassistenten zur Entwicklung neuer Produkt-, Prozess- und Serviceideen darstellen zu lassen.

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat in seiner Stellungnahme vom 18. Dezember 2012 dazu ausgeführt:*

*„Den Hinweis [des Landesrechnungshofes], im Verwendungsnachweis den Beitrag des Innovationsassistenten zur Entwicklung neuer Produkt-, Prozess- und Serviceideen deutlicher herausarbeiten zu lassen, hat die Bewilligungsbehörde aufgenommen“. Von der Investitionsbank wurde bereits der Entwurf eines Erfolgskontrollberichtes entwickelt.*

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat angekündigt, für die Strukturfondsförderperiode 2007 - 2013 eine Evaluierung des Förderprogramms durchzuführen.*

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind Erfolgskontrollen bei allen Förderprogrammen nach einer Anlaufphase in angemessenen Zeitabständen durchzuführen.**

**Ergänzend sollten auf Projektebene detaillierte Kriterien für den Sachbericht von den Zuwendungsempfängern abgefordert werden.**

## 5 Verwaltungskosten des Förderprogramms

Die Kosten für das Förderprogramm können an den Förderfällen oder am Bewilligungsvolumen festgemacht werden. Kalkuliert hatte die Investitionsbank für die Geschäftsbesorgung des Förderprogramms (Geschäftsbesorgungsvertrag vom 19. Januar 2011) für das Jahr 2011 rund 73.270 €. Bei der Kalkulation der Aufwendungen der Investitionsbank für die Umsetzung der Richtlinie ging die Investitionsbank von 70 Kundenberatungen, 60 Antragsbearbeitungen und je 50 Bewilligungen sowie 10 Ablehnungen pro Jahr im Zeitraum von 2011 - 2013 aus.

Das Verhältnis zwischen den Gesamtkosten für die Administrierung des Förderprogramms durch die Investitionsbank und der Zahl der Anträge ist starken Schwankungen unterworfen. Somit betragen die Kosten für die Bearbeitung eines Förderfalls im Jahr 2010 durchschnittlich 9.136 € und 2.018 € im Jahr 2012. Diese starken Schwankungen sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar und in der folgenden Übersicht dargestellt.

Tabelle 3: Anträge, Bewilligungen und Kosten der Bewilligungsstelle

Jahr	Anzahl der Anträge	Anzahl der Bewilligungen	Gesamtkosten Innovationsassistent	Kosten pro Förderfall
			- in € -	
2007	30	21	nicht erhoben	nicht erhoben
2008	32	29	100.610,89	3.144,09
2009	17	16	142.316,07	8.371,53
2010	12	12	109.628,20	9.135,68
2011	34	29	133.336,99	3.921,65
2012	79	52	159.394,82	2.017,65

Bei der Ermittlung der Kosten pro Förderfall ist nicht zwischen Antragsablehnung, -bearbeitung und -bewilligung unterschieden worden. (Angaben aus der Prüfungsmittelung vom 17. September 2012 und den Stellungnahmen des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft entnommen)

Durchschnittliche jährliche Verwaltungskosten werden vom Ministerium der Finanzen für dieses Förderprogramm lediglich mit insgesamt 169.675,92 € beziffert. Davon entfallen 40,5 v. H. auf Landesbehörden und 59,5 v.H. auf die Investitionsbank (vgl. Bericht des Ministeriums der Finanzen zur Evaluierung aller Förderprogramme, LT-Drs. 6/2254 vom 4. Juli 2013, S. 291)

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft führt die Erhöhung der Gesamtkosten für die Geschäftsbesorgung – trotz z. T. deutlich rückläufigen Antragsvolumens – in seiner Stellungnahme vom April 2013 auf folgende Sachverhalte zurück:*

### Vergleich 2009 zu 2008

- Erhöhung der Personalkosten, insbesondere durch verstärkte Inanspruchnahme der Bereiche Verwaltung, EDV und Berichterstattung,
- Höhere Kosten der Altersversorgung und -unterstützung aufgrund der Einführung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes.

*Vergleich 2011 zu 2010*

- *Mehrmalige Richtlinienänderungen in 2011 und die damit verbundene deutliche Erhöhung der Personalkosten, insbesondere durch verstärkte Inanspruchnahme der Bereiche Unternehmensentwicklung, Marketing, Vertrieb, Produktmanagement, EDV und Berichterstattung für system- und rechtlich bedingte Änderungen im Formular- und Berichtswesen im Hause der Investitionsbank Sachsen-Anhalt.*

Die vom Ministerium aufgeführten Gründe für die Erhöhung der Kosten für die Geschäftsbesorgung durch die Investitionsbank sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Die zweite Richtlinienänderung vom 2. August 2011 war zwar zum Zeitpunkt der Kalkulation nicht vorgesehen, rechtfertigt aber nicht die Erhöhung der Kosten der Investitionsbank von 73.270 € auf rund 133.340 €. Das ist ein Anstieg um rund 82 v. H. gegenüber der ursprünglichen Kalkulation für das Jahr 2011.

Für das Jahr 2012 geht die Investitionsbank in ihrer Kalkulation bereits von höheren Fallzahlen aus, und kalkuliert dementsprechend 135.020 € für die Geschäftsbesorgung ein. Mit Schreiben vom Juni 2013 hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass im Jahr 2012 Gesamtkosten in Höhe von rund 159.390 € entstanden sind.

**Die Gründe für den Anstieg der Kosten für die Geschäftsbesorgung des Förderprogramms durch die Investitionsbank sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung Kosten für die verfahrensmäßige Umsetzung eines Förderfalls durch die Investitionsbank zwischen 2.018 € und 9.136 € ermittelt.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Überprüfung des Verfahrens mit dem Ziel der Senkung der Verwaltungskosten.**

Einzelpläne	09 und 15	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, – Bereiche Landwirtschaft und Umwelt –
Kapitel	diverse	– Insbesondere 0902, 0908, 1502, 1504, 1509 und 1511
Titel	diverse	– Insbesondere Zweckbestimmungen zur Leis- tung von Ausgaben für Natura 2000
geprüftes Haushalts- volumen	2007 - 2014	– ca. 108 Mio. €

## **5 Gefährdung der Einhaltung europäischer Vorgaben zum ökologi- schen Netz Natura 2000**

---

**Das Land beachtete die Zeitvorgaben der Europäischen Union (EU) für die Mel-  
dung und die Ausweisung der Natura 2000-Gebiete nicht. Es verletzt damit ggf.  
europäische Verträge und Richtlinien:**

- **Sachsen-Anhalt und der Bund haben der EU die Natura 2000-Gebiete nicht fristgemäß gemeldet und überschritten die Meldefrist um neun Jahre.**
- **In der Folge benötigte das Land für die Errichtung (Bekanntgabe) des Netzes Natura 2000 im Land Sachsen-Anhalt insgesamt 15 Jahre (1992 - 2007).**
- **Es hat von den 297 Natura 2000-Gebieten im Jahr 2013 erst 46 Schutzgebiete (15 v. H.) nationalrechtlich ausgewiesen.**
- **Es ließ für 174 Natura 2000-Gebiete (59 v. H.) bis zum Jahr 2013 noch keine naturschutzfachlichen Planungen für das Management der Gebiete anfertigen.**

**Das Land nahm bis 2011 erst 50 v. H. der im Programmzeitraum 2007 - 2011 für Natura 2000 zur Verfügung stehenden EU- und Landesmittel in Höhe von 108 Mio. € in Anspruch.**

**Damit besteht die Gefahr, dass ein Teil der in dieser Förderperiode bereitgestellten Mittel nicht für diese Pflichtaufgaben eingesetzt wird.**

## 1 Vorbemerkungen

Die EU hat im Jahr 1992 mit der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen<sup>22</sup> (FFH-Richtlinie) die Voraussetzungen für die Errichtung eines zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes mit der Bezeichnung Natura 2000 geschaffen.

Die EU verfolgt mit der FFH-Richtlinie das Hauptziel, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern. Dazu zählt die Wiederherstellung oder Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der Arten von gemeinschaftlichem Interesse.

Die EU hat zur Umsetzung des Netzes Natura 2000 in der FFH-Richtlinie folgenden Zeitplan vorgesehen:

<b>Aufgabe</b>	<b>Zeitvorgabe EU</b>	<b>Stand in Sachsen-Anhalt</b>
Bekanntgabe der FFH-Richtlinie	Juli 1992	
Meldung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung durch die Mitgliedstaaten binnen drei Jahren nach Bekanntgabe der FFH-Richtlinie	bis 1995	FFH-Gebiete erst 2004 vollständig gemeldet
Erstellung der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung durch die Kommission der EU binnen sechs Jahren nach Bekanntgabe der FFH-Richtlinie	bis 1998	EU-Listen erstellt 2004 (193 FFH-Gebiete) 2008 (72 FFH-Gebiete)
Ausweisung der festgelegten Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete durch die Mitgliedstaaten binnen sechs Jahren nach Bekanntgabe der Liste der Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung	bis 2004	Ausweisung Soll 2010 (193 FFH-Gebiete)* 2014 (72 FFH-Gebiete)* Ausweisung Ist 2013 (39 FFH-Gebiete)

\* Die EU erstellte die für Sachsen-Anhalt maßgebenden Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung im Jahr 2004 und 2008. Dadurch verschob sich die Zeitvorgabe auf die Jahre 2010 und 2014.

In das Netz Natura 2000 sind auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten<sup>23</sup> (Vogelschutzrichtlinie) gemeldeten besonderen Schutzgebiete aufzunehmen.

Der Bund und die Länder haben den sich aus der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie ergebenden Verpflichtungen zum Aufbau und dem Schutz des zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 nachzukommen.

<sup>22</sup> Richtlinie 92/43/EWG DES RATES vom 21. Mai 1992

<sup>23</sup> Richtlinie 79/409/EWG DES RATES vom 2. April 1979

Der Bund hat diese Vorgaben der europäischen Gemeinschaft in das Bundesnaturschutzgesetz<sup>24</sup> aufgenommen (§ 31 BNatSchG) und weitere Regelungen zu den Schutzgebieten des Netzes Natura 2000 getroffen (§ 32 ff. BNatSchG).

Das Land hat zur Umsetzung des § 32 BNatSchG verfahrensrechtliche Zuständigkeiten und Aufgaben der Landesbehörden im Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt<sup>25</sup> geregelt (§ 23 NatSchG LSA).

Es hat wesentliche Ziele zur Umsetzung des Netzes Natura 2000 in die Strategie des Landes Sachsen-Anhalt zum Erhalt der biologischen Vielfalt aufgenommen<sup>26</sup>.

Hierin verpflichtete es sich,

- bis 2013 Managementkonzepte zur fachlich fundierten Durchführung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen anhand von Prioritätenlisten zu erstellen,
- sie zügig mit Managementvorgaben zu untersetzen und
- die notwendigen Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen konsequent und zeitnah umzusetzen.

Die Natura 2000-Gebiete nehmen in Sachsen-Anhalt folgenden Flächenumfang ein:

<b>Gebiete</b>	<b>Fläche</b>
265 FFH-Gebiete	179.726 ha
32 Vogelschutzgebiete	170.611 ha
Gesamte Gebietsfläche	350.337 ha
Davon räumlich überlappende Fläche	118.401 ha
Netto-Fläche des Netzes Natura 2000	231.936 ha
Landesfläche Sachsen-Anhalt	2.044.954 ha
Anteil des Netzes Natura 2000	11,3 v. H.

Derzeit beträgt der Umfang der Natura 2000-Gebiete in Sachsen-Anhalt ca. 232.000 ha. Dieses entspricht 11,3 v. H. der Landesfläche.

<sup>24</sup> Erste Umsetzung der europäischer Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG durch zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 30. April 1998, BGBl. I S. 823; aktuelle gesetzliche Regelung durch das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 29. Juli 2009, BGBl. S. 2542, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 6. Dezember 2011, BGBl. I. S. 2557

<sup>25</sup> Erste Umsetzung der europäischer Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG durch das Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) vom 23. Juli 2004, GVBl. LSA S. 454; aktuelle gesetzliche Regelung durch das Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) vom 10. Dezember 2010, GVBl. LSA S. 569

<sup>26</sup> Strategie des Landes Sachsen-Anhalt zum Erhalt der biologischen Vielfalt, Beschluss der Landesregierung vom 18. Mai 2010

Das Land hat für den Förderzeitraum 2007 - 2013

**ca. 108 Mio. € EU- und Landesmittel**

für die Umsetzung des Netzes Natura 2000 und für Fördermaßnahmen in den Natura 2000-Gebieten geplant.

## **2 Feststellungen**

Der Landesrechnungshof hat in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 geprüft, ob das Land den gemeinschaftlichen Verpflichtungen zur Errichtung des ökologischen Netzes Natura 2000 nachgekommen ist. Des Weiteren hat er untersucht, ob das Land die dafür bereitgestellten Landesmittel und europäischen Fördermittel optimal genutzt hat.

### **2.1 Meldung der Gebiete**

Die EU verordnete den Mitgliedstaaten binnen drei Jahren nach Bekanntgabe der FFH-Richtlinie im Juli 1992, also bis Juli 1995, eine Liste von Gebieten vorzulegen, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I<sup>27</sup> und einheimischen Arten des Anhangs II<sup>28</sup> der FFH-Richtlinie aufgeführt sind.

Das Land legte eine vollständige Liste erst im Jahr 2004 vor und überschritt damit die Zeitvorgabe der EU um rund neun Jahre. Es benötigte bis zum Jahr 2007 insgesamt 15 Jahre bis zur Errichtung des Netzes Natura 2000 im Land auf dem Verordnungsweg<sup>29</sup>.

*Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme vom 23. April 2013 zu den Feststellungen der Prüfungsmittelung des Landesrechnungshofes darauf hin, dass das Land Sachsen-Anhalt hinsichtlich der Meldung seiner Natura 2000-Gebiete von den Ergebnissen der Verhandlungen Deutschlands mit der EU und den anderen Mitgliedstaaten abhängig war. Durch die notwendige Klärung rechtlicher und fachlicher Fragen traten Verzögerungen bei der Meldung auf.*

---

<sup>27</sup> Natürliche Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen.

<sup>28</sup> Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen.

<sup>29</sup> Verordnung über die Errichtung des ökologischen Netzes Natura 2000 vom 23. März 2007, GVBl. LSA S. 82

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Unklarheiten in der Anfangsphase sowie die von der EU festgestellten Defizite in den Meldungen der Mitgliedstaaten zu zeitlichen Verzögerungen geführt haben.

Durch diese Verzögerungen können notwendige Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen in den gemeinschaftlichen Schutzgebieten, z. B. infolge der heute gegebenen Preissteigerungen bzw. zwischenzeitlich zusätzlich erforderlicher Maßnahmen, einen höheren finanziellen Ansatz erfordern.

## **2.2 Kartierung der Gebiete**

Die Kartierung der Lebensraumtypen und die Erfassung der Arten liefern wichtige Grunddaten für die Ausweisung und das Management der FFH- und Vogelschutzgebiete.

Das Landesamt für Umweltschutz hatte im Mai 2011 noch rund 63.100 ha von 148.000 ha FFH-Gebietsfläche (ohne Bundesflächen) zu kartieren.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt musste rund 17.300 ha Erstkartierungen aus den Jahren 2003 - 2005 aufgrund bereits veralteter Daten verwerfen und hierfür Folgekartierungen anweisen.

Das Land konnte die in den Jahren 2003 - 2005 erhobenen Daten der Erstkartierungen wegen Mängeln im Prozessablauf nicht rechtzeitig für die Erstellung von Managementplänen und vertraglichen Vereinbarungen zur Sicherung der Natura 2000-Gebiete verwenden.

Durch die erforderlichen Folgekartierungen entstehen dem Land zusätzliche Ausgaben von ca. 700.000 €

*Das Ministerium bestätigte in seiner Stellungnahme vom 23. April 2013, dass eine Folgekartierung notwendig war, da die Erstkartierung aus den Jahren 2003 - 2005 zu Beginn der Managementplanung für diese Zwecke bereits veraltet war.*

Auf den Hinweis der zusätzlichen Ausgaben ist das Ministerium nicht eingegangen.



### **2.3 Naturschutzfachliche Planungen**

Die naturschutzfachlichen Planungen (z. B. Managementpläne) dienen insbesondere zur Durchführung von Maßnahmen der Erhaltung und Entwicklung der Lebensräume und Arten, der Bewertung und Beurteilung von Beeinträchtigungen.

Das Land hat in der Strategie zum Erhalt der biologischen Vielfalt zum Erreichen eines wirksamen flächenhaften Schutzes der Natura 2000-Gebiete festgelegt, bis zum Jahr 2013 Managementpläne zur fachlich fundierten Durchführung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen zu erstellen und mit Managementvorgaben zu untersetzen.

Es hatte im Jahr 2011 erst für 44 Natura 2000-Gebiete (15 v. H.) Managementpläne anfertigen lassen.

*Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 23. April 2013 mit, dass nunmehr 55 Managementpläne fertiggestellt seien, 32 beauftragt sind und neun durch den Bund erstellt werden. Für 59 Gebiete sind aufgrund der vorhandenen Fachdaten keine Managementpläne erforderlich. 142 geplante Managementpläne können erst nach 2014 abgeschlossen werden.*

*Das Ministerium ging in seiner Stellungnahme vom 21. Juni 2013 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages davon aus, dass mit den derzeit vorhandenen Kapazitäten etwa 80 v. H. der Managementpläne oder der naturschutzfachlichen Planungen bis Ende des Jahres 2014 erarbeitet sind.*

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das Land rechtzeitig geeignete und aufeinander abgestimmte Planungs- und Ausweisungsverfahren wählen müssen, um die Schutzgebiete fristgerecht ausweisen zu können.

### **2.4 Nationalrechtliche Ausweisung**

Die EU verordnete den Mitgliedstaaten, die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung so schnell wie möglich, spätestens aber binnen sechs Jahre nach der Erstellung der Liste durch die EU, als besondere Schutzgebiete auszuweisen. Gleichzeitig sind die Prioritäten nach Maßgabe der Wichtigkeit dieser Gebiete für die Wahrung, die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes eines natürlichen Lebensraumtyps oder einer Art sowie die Bedrohung hinsichtlich der Schädigung oder Zerstörung der Gebiete festzulegen.

Mit Amtsblatt vom 29. Dezember 2004 hat die EU 193 der 265 FFH-Gebiete in Sachsen-Anhalt veröffentlicht. Das Land hätte diese Gebiete nach den europäischen Vorgaben mit Ablauf des Jahres 2010 ausweisen müssen.

Die EU hat die restlichen 72 FFH-Gebiete in Sachsen-Anhalt mit Amtsblatt vom 15. Januar 2008 veröffentlicht. Das Land muss diese Gebiete folglich spätestens bis zum 15. Januar 2014 ausweisen.

Das Land hatte im März 2011 von den 297 gemeinschaftlichen Schutzgebieten (also 265 FFH- sowie 32 Vogelschutzgebiete) erst 23 Gebiete nationalrechtlich ausgewiesen und damit die Schutz- und Erhaltungsziele der übrigen 274 Gebiete noch nicht rechtlich gesichert.

Im Ergebnis wird deutlich, dass mit 274 noch auszuweisenden Gebieten im Land ein erheblicher Rückstand und ein hohes, temporär zu leistendes Aufgabenvolumen besteht.

Das Landesverwaltungsamt schätzte bereits im September 2009 in einem Bericht an das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt ein, dass mit dem vorhandenen Personalbestand im Landesverwaltungsamt und dem Landesamt für Umweltschutz die nationalrechtliche Sicherung der Natura 2000-Gebiete voraussichtlich erst im Jahr 2054 abgeschlossen werden könne.

Das Land wird mit der bisherigen Verfahrensweise die Ausweisung und nationalrechtliche Sicherung aller Schutzgebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung bis Ende 2014 nicht realisieren und die Terminvorgabe der EU somit nicht einhalten können.

*Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 23. April 2013 mit, dass von den 297 gemeldeten Natura 2000-Gebieten zurzeit 7 Vogelschutzgebiete (von 32) und 39 FFH-Gebiete (von 265) nationalrechtlich gesichert sind. Es gab an, dass das Land zur Beschleunigung des Umsetzungsprozesses von Natura 2000 für den überwiegenden Teil der noch nicht gesicherten Gebiete gebündelte Sicherungsverfahren als Schutzgebiete mit standardisierten Umsetzungsvorschriften kurzfristig einleiten wird.*

*Es wies darauf hin, dass das Ministerium und die nachgeordneten Fachbehörden bei der sach- und fristgerechten Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Netzes Natura 2000 nicht über das notwendige Personal verfügen. Bei einer Verbesserung der Per-*

*sonalausstattung könnte jedoch die Ausweisung der Schutzgebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in einem Zeitraum von vier bis fünf Jahren abgeschlossen werden.*

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das Land nunmehr Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verfahrens der Ausweisung der Schutzgebiete ergriffen hat.

Er hält es für geboten, dass das Ministerium nunmehr alle erforderlichen Maßnahmen veranlasst, um die verbleibende Zeit bis zum Ablauf der EU-Frist zur Ausweisung der Schutzgebiete bestmöglich zu nutzen, die drohenden Sanktionsmöglichkeiten der EU weitestgehend einzudämmen.

## **2.5 Steuerung des Umsetzungsprozesses**

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, das Landesamt für Umweltschutz und das Landesverwaltungsamt haben die Aufgaben zur Umsetzung des Netzes Natura 2000 in zeitlicher und quantitativer Hinsicht nicht für jedes Natura 2000-Gebiet aufeinander abgestimmt und koordiniert.

Dies betrifft insbesondere die Abstimmung zwischen der Kartierung, der Erstellung der Managementpläne oder der naturschutzfachlichen Planungen und der konkreten Verordnung/nationalrechtlichen Sicherung der Natura 2000-Gebiete.

Hierzu fehlten bisher ein funktionierendes Management zur Umsetzung von Natura 2000 im Land Sachsen-Anhalt und ein zeitlicher Ablaufplan.

*Das Ministerium erläuterte in seiner Stellungnahme vom 23. April 2013, dass es zur besseren Koordinierung des Umsetzungsprozesses übergeordnete Zeitpläne und Ablaufverfahren entwickelt hat, die es regelmäßig aktualisiert. Für die Erarbeitung von Managementplänen und die Ausweisung der Schutzgebiete hat es Prioritätenlisten entwickelt.*

Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen des Ministeriums zur Optimierung des Umsetzungsprozesses.

## 2.6 Nutzung der Fördermittel

Das Land hat für das Netz Natura 2000 folgende EU- und Landesmittel geplant (Plan) und bis zum Jahr 2011 folgende Ausgaben (Ist) geleistet:

- in Mio. € -

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	Summe
<b>Haushalt Plan</b>	14,2	18,7	22,7	15,9	19,0	19,2	21,1	14,4**		
<b>Haushalt Ist</b>	9,2	8,9	11,6	13,6	9,9					
<b>Nutzung</b>	65 %	48 %	51 %	86 %	52 %					Ø 60,4 %
<b>Summe</b>	<b>Ist: 53,2 bereits verausgabt</b>					<b>Plan: 54,7 noch verfügbar</b>				<b>107,9</b>

\* bei der EU bis 2013 gebundene Mittel können noch in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 verausgabt werden (n+2 Regel), für das Haushaltsjahr 2015 liegt noch keine Planzahl vor.

\*\* Haushaltsplanentwurf der Landesregierung für das Jahr 2014

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Land in den Jahren 2007 - 2011 jährlich nur durchschnittlich 60 v. H. der geplanten Mittel für Natura 2000 verwenden konnte.

Ursächlich dafür ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes u. a.

- eine insgesamt schleppende Umsetzung des Netzes Natura 2000 in Sachsen-Anhalt,
- eine verzögerte Erstellung der naturschutzfachlichen Planungen (Managementpläne) bis hin zur Ausweisung der Natura 2000-Gebiete,
- verspätet in Kraft gesetzte Förderrichtlinien, wie z. B. die Inkraftsetzung der Richtlinie Natura 2000 – Ausgleich für die Forstwirtschaft<sup>30</sup> im Jahr 2012 und
- eine hinter den Erwartungen des Landes zurückbleibende Inanspruchnahme der Fördermittel für Natura 2000 Maßnahmen durch die Zuwendungsempfänger.

*Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt erläuterte in seiner Stellungnahme vom 23. April 2013 u. a., dass es die Mittelausstattungen bereits deutlich nach unten korrigiert hat. Es hat im Bereich der Naturschutzrichtlinie im Zuge der Planungen für 2012/2013 bereits 5,5 Mio. € EU-Mittel in andere Programme umgeschichtet. Da auch dies nach dem Stand der Bewilligungen 2012 nicht ausreichend ist, werden weitere 6,8 Mio. € im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) umgeschichtet. Die Mittelbindungen für die Auszahlungsjahre 2014 und 2015 können auch nicht voll-*

<sup>30</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zum Ausgleich der Nutzungsbeschränkungen in Natura 2000 Gebieten im Wald (Natura 2000 – Ausgleich für die Forstwirtschaft), Runderlass des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 15. August 2012, MBl. LSA S. 529

*ständig nachgeholt werden, da in 2012 nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen 2013 nicht mehr zur Verfügung stehen.*

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass im EPLR umgeschichtete EU-Mittel ggf. für andere Förderzwecke sinnvoll eingesetzt werden können. Er weist jedoch vorsorglich daraufhin, dass bis 2015 nicht erledigte Natura 2000-Maßnahmen als Pflichtaufgaben in der neuen Förderperiode 2014 - 2020 ggf. mit für das Land schlechteren Finanzierungskonditionen fortgeführt werden müssen.

### **3 Fazit**

- **Das Land hat es versäumt, nach den Richtlinien der EU das zusammenhängende europäische ökologische Netz Natura 2000 in Sachsen-Anhalt vollständig und fristgerecht umzusetzen.**
- **Es hat damit europäische Verträge und Richtlinien ggf. verletzt.**
- **Das Land hat bis 2011 nur die Hälfte der für Natura 2000 Maßnahmen ursprünglich geplanten Fördermittel genutzt.**
- **Die Europäische Kommission hat bereits im April 2013 die Vorstufe eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland und weitere 13 Mitgliedstaaten eingeleitet (Mitteilung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 21. Juni 2013).**

#### **Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sollte**

- **die Verfahren zur Ausweisung der Natura 2000-Gebiete zusammenfassen und beschleunigen, um einer möglichen Verletzung europäischer Verträge und Richtlinien entgegenwirken zu können,**
- **einen konkreten Ablaufplan für die Restarbeiten zur Umsetzung des Netzes Natura 2000 in Sachsen-Anhalt erstellen, die Aufgabenwahrnehmung sowie die noch erforderlichen Leistungen ermitteln sowie koordinieren,**
- **dazu beitragen, dass eine bereits drohende Klage der EU gegen den Mitgliedstaat Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof und ein ggf. drohendes Zwangsgeld vermieden werden kann (Art. 258 AEUV<sup>31</sup>) und**
- **einen möglichst hohen Anteil der europäischen Fördermittel noch in dieser Förderperiode bis 2015 (n+2 Regel) zur Erfüllung von Pflichtaufgaben zur Umsetzung des Netzes Natura 2000 binden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>31</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47

Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft –
Kapitel	0980	– Landesbetriebe der Forstverwaltung, Nord- westdeutsche Forstliche Versuchsanstalt
Titel	121 44	– Gewinn Landesforstbetrieb
	891 44	– Zuschuss für Investitionen an den Landes- forstbetrieb

Der Prüfung zugrunde liegende – ca. 396 Mio. €  
Bilanzsumme des Landesforst-  
betriebes  
(31. Dezember 2011)

## **6      Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung der Landesforstverwal- tung durch den Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt**

---

**Der Landesforstbetrieb hat die Aufgabe, den Landeswald nachhaltig und kosten-  
deckend zu bewirtschaften. Das Land profitierte in den Jahren 2007 - 2011 von  
jährlichen Gewinnabführungen in Höhe von durchschnittlich 3,27 Mio. € des  
Landesbetriebes.**

**Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung fest, dass die ge-  
wählte Rechtsform dem Landesforstbetrieb einen ausreichenden Handlungs-  
spielraum zur Erfüllung seines Auftrages gewährt. Der Betrieb erfüllt seine Auf-  
gaben kostendeckend und wirtschaftlich.**

**Unabhängig davon hat der Landesrechnungshof Hinweise zur Nutzung der Jagd,  
zur Erhebung der Umsatzsteuer und zur Veranschlagung von Planstellen für Be-  
amte gegeben.**

## 1 Vorbemerkungen

Das Land hat den Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt nach dem Beschluss der Landesregierung über die Neustrukturierung der Landesforstverwaltung Sachsen-Anhalts zum 1. Januar 2006 gegründet<sup>32</sup>.

Im Rahmen dieser Neustrukturierung übertrug das Land die Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes sowie verschiedene Serviceaufgaben an den Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice, einen Landesbetrieb gemäß § 26 LHO. Es führt den Landesbetrieb ab dem 1. Januar 2010 als Landeszentrum Wald fort.

Der Landesrechnungshof hat den Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice bereits im Haushaltsjahr 2010 geprüft und festgestellt, dass der Landesbetrieb

- das Überhangpersonal im Forstbereich nicht bis zum Jahr 2011 abgebaut und das Land dafür noch rund 6 Mio. €/Jahr verausgabt,
- den Privat- und Körperschaftswald in den Jahren 2006 - 2008 mit einem Verlust von durchschnittlich 3,4 Mio. €/Jahr betreut,
- seine Dienst- und Serviceleistungen nicht wirtschaftlich durchgeführt und damit in den Jahren 2006 - 2009 Verluste von 2,5 bis 4,5 Mio. €/Jahr verursacht und somit letztendlich
- seine Aufgaben nicht wirtschaftlich wahrgenommen

hat.<sup>33</sup>

Das Ministerium der Finanzen hat im Jahr 2010 eine Evaluierung aller Landesbetriebe durchgeführt. Im Ergebnis dessen hat die Landesregierung für den Landesforstbetrieb insbesondere beschlossen, dass dieser die Organisationsform eines Landesbetriebes gemäß § 26 LHO beibehalten soll. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sollte für den Betrieb neue Ziele nach den aktuellen Anforderungen des Marktes erarbeiten.

Der Landesforstbetrieb ist ein rechtlich unselbständiger, abgesonderter Teil der Landesverwaltung, dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.

Er verfügt über eine Betriebsleitung und fünf Teilbetriebe mit insgesamt 49 Forstrevieren. Der Betrieb hatte zum 31. Dezember 2011 eine Personalstärke von 251 Personen (247 Vollbeschäftigteneinheiten – VbE), davon 113 VbE Beamte und

---

<sup>32</sup> Beschluss der Landesregierung über die Neustrukturierung der Landesforstverwaltung Sachsen-Anhalts vom 6. September 2005, MBl. LSA S. 633

<sup>33</sup> Landesrechnungshof, Jahresbericht 2011, Teil 1

TV-L-Beschäftigte sowie 134 VbE TV-Forst-Beschäftigte (Waldarbeiter/Maschinenführer)<sup>34</sup>.

Das Land hat den Landesforstbetrieb dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt direkt nachgeordnet.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die Ziele und Aufgaben des Landesbetriebes in der Betriebsordnung vom 15. Mai 2006 erlassen<sup>35</sup>. Danach hat der Landesbetrieb seine Aufgaben kostendeckend durchzuführen und das Betriebsvermögen zu erhalten.

Er hat derzeit rund 130.500 ha Landeswald nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen nachhaltig zu bewirtschaften und dabei Gewinne zu erzielen. Darüber hinaus hat er die besonderen Gemeinwohlverpflichtungen des Waldes (Schutz- und Erholungsfunktionen) zu wahren. Er verwaltet die landeseigenen Waldflächen sowie die betriebsnotwendigen Gebäude<sup>36</sup>.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat dem Landesforstbetrieb mit der Betriebsordnung folgende Aufgaben konkret zugewiesen<sup>37</sup>:

- „a) Nachhaltige, ökogerechte Bewirtschaftung des Landeswaldes.*
- b) Holzvermarktung, Waldbau, Waldschutz, Forsteinrichtung, Sicherung der Schutzfunktionen, Jagd, sonstige Dienstleistungen und Produkte, soweit sie mit den Kernaufgaben im Zusammenhang stehen.*
- c) Betriebs- und Finanzbuchhaltung, Revision, IT-Betreuung, Forstplanung, Wirtschaftsplanung, Controlling, Logistik, Liegenschaftsmanagement für die dem Landesbetrieb zugeordneten Liegenschaften, allgemeine Verwaltung.“*

Der Landesbetrieb bucht nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung (§ 74 LHO). Er erstellt jährlich einen Wirtschaftsplan nach den handelsgesetzlichen sowie landesrechtlichen Vorschriften.

---

<sup>34</sup> Nr. 1.2 Lagebericht für das Geschäftsjahr 2011, Anlage zum Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2011

<sup>35</sup> Betriebsordnung für den Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt vom 15. Mai 2006, MBl. LSA S. 266

<sup>36</sup> Nr. 4 der Betriebsordnung für den Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt

<sup>37</sup> vgl. Nr. 4 der Betriebsordnung



Der Landesforstbetrieb hat in den Jahren 2006 - 2012 Gewinne an den Landeshaushalt abgeführt und für das Haushaltsjahr 2013 Folgendes geplant:

- in Mio. € -

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Gewinnabführung</b>	0	1,647	3,939	4,071	1,188 <sup>38</sup>	5,516	4,890	5,010

Quelle: Haushaltsrechnungen der Jahre 2006 - 2011, Einzelplan 09, Kapitel 0980, sowie endgültiges Ist des Jahres 2012 und Planansatz für das Jahr 2013

## 2 Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2012 die Aufgabenwahrnehmung der Landesforstverwaltung durch den Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt (§ 26 LHO) in den Jahren 2006 - 2011 geprüft und u. a. Folgendes festgestellt:

### 2.1 *Wahl der Rechtsform und wirtschaftliches Handeln*

Das Land hat den Landesforstbetrieb im Zuge der Forstreform 2006 in der Rechtsform eines Landesbetriebes neu gegründet.

Wesentliche Anforderungen an die Gründung und das Fortbestehen der Landesbetriebe sind

- eine kostendeckende Arbeit,
- eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung,
- die Erhaltung des Betriebsvermögens und
- die besondere Eignung der Behörde oder Einrichtung<sup>39</sup>.

Der Landesforstbetrieb hat in den Jahren 2006 - 2011 einen Bilanzgewinn von durchschnittlich 3,13 Mio. €/Jahr erzielt und damit mehr als nur kostendeckend gearbeitet. Er hat seine forstlichen Produkte, vornehmlich aus der Holz- und Jagdwirtschaft inklusive forstlicher Dienstleistungen, im Rahmen des Wettbewerbs gewinnerzielend am Markt angeboten und damit seine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung bestätigt. Sein Betriebsvermögen hat er erhalten.

<sup>38</sup> geringe Gewinnabführung im Jahr 2010 durch konjunkturbedingte Erlösminderung beim Holzabsatz im Jahr 2009 (Auswirkung der Finanzmarktkrise)

<sup>39</sup> Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO, Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 6. Juni 2005, MBl. LSA S. 321, neu gefasst durch Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 11. Juli 2012, MBl. LSA S. 464

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Landesbetrieb in der Rechtsform des § 26 LHO-Betriebes geeignet, die Aufgabe der Bewirtschaftung des Landeswaldes effizient durchzuführen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes besteht zurzeit keine Notwendigkeit, die Rechtsform zu ändern. Der Betrieb hat seine vom Land gestellten Aufgaben im geprüften Zeitraum wirtschaftlich erfüllt.

## **2.2 Hinweise zu Verwaltungsangelegenheiten und zum Personalwesen**

Der Landesrechnungshof hat dem Landesforstbetrieb Folgendes empfohlen:

### Nutzung der Jagd

Der Landesforstbetrieb verwaltet 126.419 ha Jagdfläche im Staatswald der Landesforstverwaltung. Er nimmt die Jagd auf 123.338 ha Eigenjagdbezirksflächen überwiegend in Eigenregie (Regiejagd) wahr und beteiligt hierbei private Jäger durch die Vergabe von Jagderlaubnissen (Begehungsscheine sowie die Teilnahme an Gesellschaftsjagden).

Lediglich 5,7 v. H. (7.050 ha) der Jagdfläche hat er zur Nutzung an Dritte verpachtet.

Der Landesforstbetrieb erzielte mit der Jagd im Haushaltsjahr 2011 folgende Ergebnisse:

<b>Bezeichnung</b>	<b>Erlöse</b>	<b>Kosten</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>Zeit</b>
	<b>- in € -</b>			<b>- in Std. -</b>
Regiejagd	821.716	1.022.376	-200.660	18.667
Verpachtung	207.130	2.668	204.462	
Begehungsscheine	513.619	5.259	508.360	
Gemeinkosten	Nicht zugeordnet			
<b>Jagd ohne Gemeinkosten</b>	<b>1.542.465</b>	<b>1.030.303</b>	<b>512.162</b>	<b>18.667</b>

Quelle: Landesforstbetrieb – Zentrale, Kosten- und Leistungsrechnung - Betriebsergebnis 2011

Der Landesforstbetrieb benötigte zur Deckung der Kosten der Regiejagd in Höhe von 1.022.376 € rund zwei Drittel seiner Jagderlöse in Höhe von 1.542.465 €. Die Gemeinkosten sind hierbei aufgrund nicht gegebener Zuordnung noch nicht berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof hat u. a. festgestellt, dass

- die Kosten der Regiejagd im Verhältnis zum erzielten Ergebnis hoch und verbesserungswürdig sind und
- diese Jagd in Eigenregie in nicht unerheblichem Umfang das Personal des Landesforstbetriebes bindet.

**Der Landesrechnungshof verkennt nicht die Bedeutung der landeseigenen Regiejagd im Hinblick auf die waldbaulichen Notwendigkeiten.**

**Er empfiehlt, das Ergebnis der Jagd durch**

- **Kosteneinsparungen bei der Regiejagd,**
- **Steigerung des Verpachtungsanteils und**
- **ggf. eine Erhöhung der Entgeltpreise für die Jagd zu verbessern.**

#### Erhebung der Umsatzsteuer

Die Betriebsleitung und die Forstbetriebe haben den Forstrevierern für die Kleinabgaben von Holz (Brennholz) an Bedienstete und Dritte Preisvorgaben verfügt.

Der Landesrechnungshof hat dazu festgestellt, dass ausgehend von diesen Preisen die Umsatzsteuer unterschiedlich erhoben wird.

Einige Revierförster verstanden die vorgegebenen Verkaufspreise als Nettopreise und rechneten die Umsatzsteuer hinzu.

Andere Revierförster sahen die vorgegebenen Preise als Bruttopreise inklusive Umsatzsteuer an und stellten die Umsatzsteuer nicht extra in Rechnung.

Diese unterschiedliche Verfahrensweise führt zu

- Mindereinnahmen für den Landesforstbetrieb, da er in allen Fällen Umsatzsteuer abgeführt hat und
- einer Ungleichbehandlung der Kunden.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, grundsätzlich alle Preisvorgaben netto zuzüglich Umsatzsteuer festzulegen. Der Landesforstbetrieb hat die Umsatzsteuer einheitlich nach den gesetzlichen Bestimmungen zu erheben.**

### Planstellen für Beamte

Das Land hat im Landeshaushalt 2012/2013 für den Landesforstbetrieb insgesamt 59 Planstellen für Beamte ausgewiesen.

Der Landesforstbetrieb nimmt bereits seit dem Forstreformjahr 2006 keine hoheitlichen Aufgaben mehr wahr.

Das Land hatte entschieden, die hoheitlichen Aufgaben, wie z. B. die Forsthoheit, die Jagdhoheit, die Gefahrenabwehr u. a., den Landkreisen zu übertragen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Berufung in das Beamtenverhältnis nur zulässig ist zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben. Dazu zählen auch solche Aufgaben, die aus Gründen der Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen (vgl. § 3 Beamtenstatusgesetz).

Da die Bediensteten des Landesforstbetriebes keine Aufgaben in diesem Sinne wahrnehmen, besteht auch keine Notwendigkeit mehr, entsprechende Planstellen nach dem Ausscheiden der Planstelleninhaber weiter vorzuhalten.

**Der Landesrechnungshof regt daher an, die entsprechenden Planstellen zum Zeitpunkt des Ausscheidens der jetzigen Planstelleninhaber in Stellen für Beschäftigte umzuwandeln.**

*Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme vom 12. Juli 2013 zur Prüfungsmitteilung u. a. darauf hin, dass es „bei Neueinstellungen im Einzelfall [prüfen werde], ob die Voraussetzung“ für den jeweiligen Einsatz von Beamten vorliegt.*

**Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass der Landesforstbetrieb in der Rechtsform des § 26 LHO-Betriebes kostendeckend und wirtschaftlich arbeitet. Der Betrieb führt entsprechende Gewinne an den Landeshaushalt ab.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

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 Haushaltsvolumen	2010	–	118 Mio. €
	2011	–	121 Mio. €

## **7 Zu hoher Personaleinsatz im Servicebereich „Strafsachen“ der Amtsgerichte**

---

**Im Servicebereich der Amtsgerichte hat der Landesrechnungshof einen rechnerischen Personalüberhang und Personaleinsatz von 12 Vollzeitkräften ermittelt. Dies entspricht einem Anteil von ca. 12 v. H. des hierfür eingesetzten Personals.**

### **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.

Mehrere Rechnungshöfe haben in einer gemeinsamen länderübergreifenden Prüfung die bundesweit festgelegten Basiszahlen des Personalbedarfsbemessungssystems PEBB§Y untersucht. An der Prüfung beteiligten sich die Rechnungshöfe der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-

Holstein und Sachsen-Anhalt. Die Ergebnisse für den Bereich der Staatsanwaltschaften hatte der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2012, Teil 1 dargestellt.

Auch für den Bereich der Amtsgerichte haben die Rechnungshöfe neue Basiszahlen nach einer einheitlichen Prüfungsmethodik analytisch ermittelt. Die Untersuchungen erfolgten im Aufgabenbereich „Strafsachen“ der Servicekräfte. Hierunter fallen die Aufgabenerledigungen in Straf- und Bußgeldverfahren aber auch die Tätigkeiten für den Ermittlungsrichter. Dabei erledigen die Servicekräfte beispielsweise die gesamte Abwicklung des Postverkehrs. Sie fertigen Ladungen für die Gerichtsverhandlungen, protokollieren Gerichtsverhandlungen, versenden Gerichtsakten an Rechtsanwälte für Akteneinsichten oder fertigen Durchsuchungsbeschlüsse aus.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof den Personaleinsatz der Richterinnen und Richter in Straf- und Bußgeldsachen in den Amtsgerichten bewertet.

## **2 Prüfungsdurchführung und -methodik**

Der Landesrechnungshof führte die Erhebungen in einem großen Amtsgericht (Präsidialamtgericht Magdeburg) und in zwei kleinen Amtsgerichten (Amtsgericht Halberstadt, Amtsgericht Dessau-Roßlau) durch. Damit hat er 26 v. H. aller im Untersuchungsbereich eingesetzten Servicekräfte Sachsen-Anhalts in die Prüfung einbezogen. Für die analytische Ermittlung der neuen Basiszahlen wandte der Landesrechnungshof einen breiten Methodenmix aus Zeitmessungen und strukturierter Aktenanalyse, Selbstaufschreibung sowie Selbsteinschätzung an.

## **3 Ergebnisse für den Bereich der Amtsgerichte**

### **3.1 Berechnung neuer Basiszahlen im Servicebereich**

Für das Geschäft „Strafsachen“ ist im System PEBB§Y eine Basiszahl für den Servicebereich in den Amtsgerichten festgelegt. Sie beträgt 120 Minuten.

Der Landesrechnungshof ermittelte eine neue Basiszahl von 119 Minuten. Sie liegt damit nur geringfügig unter der bisherigen PEBB§Y-Basiszahl.

In den anderen Bundesländern weichen die ermittelten länderspezifischen Basiszahlen für Strafsachen von der bisherigen PEBB§Y-Basiszahl in unterschiedlichem Maße ab:

Basiszahlen Rechnungs- höfe	Bundesland					Sachsen- Anhalt	Bisherige PEBB§Y Basiszahl
	A	B	C	D	E		
Strafsachen (MA 040)	114 Minuten	96 Minuten	127 Minuten	116 Minuten	127 Minuten	119 Minuten	120 Minuten

Die ermittelten Basiszahlen lassen jedoch unberücksichtigt, dass das PEBB§Y-Geschäft „Strafsachen“ (MA 040) mehrere Verfahren umfasst. Der Landesrechnungshof hat daher eine weitere Untergliederung des Geschäftes „Strafsachen“ vorgenommen und auch hierfür eigene Basiszahlen ermittelt. Diese sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Verfahrensart	ermittelte Basiszahlen
Strafsachen gegen Jugendliche und Heranwachsende	180 Minuten
Strafsachen gegen Erwachsene	124 Minuten
Ordnungswidrigkeitenverfahren	92 Minuten
Vollstreckungsverfahren gegen Jugendliche	50 Minuten

Die Ergebnisse zeigen, dass zwischen den einzelnen Verfahrensarten deutliche Abweichungen in der Bearbeitungsdauer je Verfahren gegenüber der PEBB§Y-Basiszahl für Strafsachen von 120 Minuten vorliegen.

Die differenzierten Basiszahlen für die vier Verfahrensarten ermöglichen eine gezieltere Personalsteuerung für die einzelnen Amtsgerichte. Sie könnten aus Sicht des Landesrechnungshofes ergänzend für eine sachgerechtere Binnensteuerung in den großen Amtsgerichten genutzt werden.

Für das Jahr 2014 planen die Landesjustizverwaltungen die Aktualisierung der bisherigen PEBB§Y-Basiszahlen durch bundesweite Vollerhebungen. Ergebnisse werden jedoch nicht vor 2015 erwartet.

### **3.2 Personalbedarfsberechnung für den Servicebereich**

Der Landesrechnungshof hat unter Anwendung der von ihm ermittelten mittleren Bearbeitungszeit eine neue Personalbedarfsberechnung für das Jahr 2011 durchgeführt und sie mit dem tatsächlichen IST-Personaleinsatz verglichen.

Danach gab es 2011 im Servicebereich der Amtsgerichte einen rechnerischen Personalüberhang von 12,3 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE).

Der aufgezeigte überhöhte Personaleinsatz setzt sich zusammen aus dem geringeren Personalbedarf bei Anwendung der vom Landesrechnungshof ermittelten Basiszahl

(2,3 VbE) und dem bereits in der Vergangenheit über dem errechneten Bedarf liegenden tatsächlichen Personaleinsatz (10,0 VbE).

**Der Landesrechnungshof erwartet einen bedarfsgerechten Einsatz der von ihm identifizierten 12 VbE im Servicebereich der Amtsgerichte. Wenn kein bedarfsgerechter Personaleinsatz in anderen Bereichen möglich ist, sind die Stellen im Rahmen des Personalentwicklungskonzeptes des Landes zu reduzieren.**

### **3.3 Personaleinsatz der Richterinnen und Richter im Aufgabenbereich „Strafsachen“**

Für die Richterinnen und Richter hat der Landesrechnungshof keine analytische Personalbedarfsbemessung durchgeführt. Gleichwohl hat der Landesrechnungshof anhand von Vergleichen einzelner Kennzahlen Entwicklungen aufgezeigt, die geeignet sind, gezieltere Untersuchungen zur Ermittlung des tatsächlich benötigten Personalbedarfs vorzunehmen.

Der tatsächliche Personaleinsatz der Richterinnen und Richter liegt über dem errechneten Personalbedarf nach dem Personalbedarfsbemessungssystem PEBB§Y (PEBB§Y-Deckungsgrad). Von 2008 - 2011 sank jedoch gleichzeitig die Anzahl der erledigten Verfahren je Richter.

<b>PEBB§Y-Deckungsgrad</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Richter	102 v. H.	103 v. H.	107 v. H.	114 v. H.

Im Jahr 2010 weist Sachsen-Anhalt die geringste Erledigungsquote der Vergleichsländer aus. Dies verdeutlicht die nachfolgende Tabelle:

	<b>Erledigungsquoten<sup>40</sup>. Richter</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Baden-Württemberg	477	459	473	476
Bayern	578	573	584	562
Niedersachsen	505	479	477	466
Rheinland-Pfalz	448	433	444	429
Sachsen-Anhalt	430	428	411	408
Schleswig-Holstein	412	415	434	421
Durchschnitt:	504	486	493	460

<sup>40</sup> erledigte Verfahren pro Richter pro Jahr



Eine mögliche Ursache für die geringe Erledigungsquote sieht der Landesrechnungshof in der gesunkenen Verfahrenszahl. Dadurch entfallen immer weniger Verfahren auf den einzelnen Richter und sind von diesem abschließend zu bearbeiten.

**Die sinkende und deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Vergleichsländer liegende Erledigungsquote bedarf einer Überprüfung. Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung sollte der geringen Erledigungsquote gezielt nachgehen. Durch den steigenden PEBB§Y-Deckungsgrad zeigt sich für den Landesrechnungshof damit auch die Notwendigkeit der Überprüfung der PEBB§Y-Basiszahlen für den richterlichen Bereich.**

### **3.4 Weitere Erkenntnisse**

In den Amtsgerichten wird derzeit das IT-Verfahren EUREKA-Straf zur Unterstützung der Arbeitsabläufe im Rahmen der Vorgangsbearbeitung eingesetzt.

Eine durchgängige Nutzung der Daten von der Ersterfassung bei den Ermittlungsbehörden bis zum Verfahrensabschluss bei den Amtsgerichten und im weiteren Instanzenzug ist derzeit jedoch nicht möglich.

So erhalten die Amtsgerichte die Daten und Dokumente ausschließlich in Papierform von den Staatsanwaltschaften. Dies hat beispielsweise die erneute Erfassung der Verfahrensdaten in den Serviceeinheiten zur Folge, obwohl die Daten im IT-Verfahren der Staatsanwaltschaften bereits in elektronischer Form vorliegen. Vorbereitete Unterlagen der Staatsanwaltschaften (z. B. bei Anträgen auf Erlass von Strafbefehlen) müssen neu geschrieben werden, wenn das Amtsgericht dem Antrag nicht stattgibt, oder Änderungen am Wortlaut vorgenommen werden. Auch Datenrückflüsse zu den Staatsanwaltschaften sind bisher nicht möglich (z. B. im Rahmen der Strafvollstreckung).

Durch die fehlenden elektronischen Schnittstellen zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften und Amtsgerichten und im weiteren Instanzenzug kommt es zu Medienbrüchen. Erhöhter Aufwand entsteht auch dadurch, dass automatisiert angeforderte Daten (z. B. aus dem Bundeszentralregister) per Hand in die jeweiligen IT-Verfahren übertragen werden müssen. Dies bindet Arbeitskapazitäten, verursacht einen vermehrten Prüf- und Kontrollaufwand und gefährdet eine konstante Qualität der Daten. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich bei einer durchgängigen elektronischen Nutzung der Daten auch der bisher hierfür eingesetzte Personalaufwand vermindern lässt.

**Deshalb empfiehlt der Landesrechnungshof dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung zu prüfen, ob ein sicherer und wirtschaftlicher digitaler Datenaus-**

**tausch mittels Schnittstellen zwischen den eingesetzten IT-Verfahren der beteiligten Behörden eingerichtet werden kann.**

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung**

*Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat mit Schreiben vom 23. August 2013 zum Entwurf des Beitrags Stellung genommen.*

*Nach Auffassung des Ministeriums führt der vom Landesrechnungshof gewählte Untersuchungsansatz nicht zu ausreichend tragfähigen und mit dem Personalbedarfsermittlungssystem PEBB§Y qualitativ vergleichbaren Ergebnissen.*

*Eine Hochrechnung der Ergebnisse auf die landesweiten Verhältnisse sei mit Unsicherheiten behaftet. Aufgrund unterschiedlicher Zielstellungen seien Abweichungen zwischen dem errechneten Personalbedarf und dem tatsächlichen Personaleinsatz in dem festgestellten Umfang fast zwangsläufig. So weise die Basiszahl lediglich den durchschnittlich zu erwartenden Bearbeitungsaufwand pro Verfahren für einen längeren Zeitraum aus. Der tatsächliche Personaleinsatz in den Gerichten sei jedoch darauf ausgerichtet, kurzfristig alle tatsächlich anfallenden Verfahrensaufgaben zu bearbeiten. Unabhängig von dieser Bewertung teilt das Ministerium die Auffassung, die inhaltlichen Grundlagen der Personalbedarfsberechnung regelmäßig einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen.*

*Die weiteren Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes wird das Ministerium berücksichtigen. So werden entsprechende IT-Programme für einen automatischen Datenaustausch zwischen den Straf- und Bußgeldverfahren gemeinsam mit anderen Landesjustizverwaltungen entwickelt.*

#### **5 Gesamtfazit aus der Prüfung des Personalbedarfs in den Servicebereichen der Staatsanwaltschaften und der Amtsgerichte**

Der Landesrechnungshof hat mit seiner Prüfung sowohl die bestehenden Basiszahlen für Servicekräfte in Staatsanwaltschaften als auch in den Amtsgerichten überprüft und neue Basiszahlen ermittelt.

Die vom Landesrechnungshof neu ermittelten Basiszahlen für Servicekräfte der Staatsanwaltschaften weichen deutlich von den bisherigen Basiszahlen ab. Bei den Amtsgerichten wurde nur eine geringe Abweichung festgestellt.

Durch die vom Landesrechnungshof eingesetzten differenzierten Prüfungsmethoden, bei denen Zeitmessungen und Aktenanalysen einen breiten Raum einnahmen, sind die ermittelten Ergebnisse erheblich belastbarer als die bisherigen bundesweiten PEBB§Y-Basiszahlen. Mit den Erhebungen des Landesrechnungshofes liegen nunmehr Ergebnisse vor, die die Situation in Sachsen-Anhalt abbilden. Die bisherigen PEBB§Y-Basiszahlen hingegen beruhten auf bundesweiten Erhebungen, in die keine Daten aus Sachsen-Anhalt eingeflossen sind.

Die Unterschiedlichkeit der ermittelten Ergebnisse (deutliche Abweichungen der Basiszahlen bei den Staatsanwaltschaften und nur geringe Abweichung bei den Amtsgerichten) unterstreicht die Validität der neu ermittelten Basiszahlen und verdeutlicht dabei auch die Geeignetheit des angewandten Methodenmix.

Der Landesrechnungshof hat mit seinen Untersuchungen erhebliche rechnerische Einsparpotenziale im Umfang von 100 VbE aufgezeigt. Davon entfallen auf die Staatsanwaltschaften 88 VbE und auf die Amtsgerichte 12 VbE.

Ein Teil der Einsparpotenziale beruht auf dem bereits in der Vergangenheit über dem errechneten Bedarf liegenden tatsächlichen Personaleinsatz.

Die fehlenden elektronischen Schnittstellen zwischen den eingesetzten IT-Verfahren der Ermittlungsbehörden und der Staatsanwaltschaften zum einen und zwischen den eingesetzten IT-Verfahren der Staatsanwaltschaften und der Amtsgerichte zum anderen verursachen vermeidbaren zusätzlichen Erfassungs-, Prüf- und Kontrollaufwand.

Die vom Landesrechnungshof für den Servicebereich der Staatsanwaltschaften ermittelten Basiszahlen sollen mit dem Haushalt 2014 berücksichtigt werden. Dies hat der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages von Sachsen-Anhalt in seiner Sitzung vom 10. April 2013 beschlossen. Im Rahmen des justizinternen personellen Belastungsausgleichs soll ein bedarfsgerechter Personaleinsatz sichergestellt und damit der Personalüberhang in den Servicebereichen der Staatsanwaltschaften abgebaut werden.

**Der Landesrechnungshof sieht folgenden Handlungsbedarf:**

- 1. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die ermittelte landeseigene Basiszahl ab sofort auch für die Personalbedarfsbemessung im Servicebereich aller Amtsgerichte zu nutzen.**
- 2. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die von ihm identifizierten 100 VbE im Servicebereich der Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte zukünftig be-**

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. Für den Bereich der Staats- und Anwälte sollte das Ministerium für Justiz und Gleichstellung die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Kennzahlen (z. B. sinkende Erledigungsquoten) analysieren und auf Veränderungen hinwirken.

Für den Bereich der Richter in den Amtsgerichten sollte das Ministerium für Justiz und Gleichstellung die vom Landesrechnungshof anhand von Kennzahlen (z. B. sinkende Erledigungsquoten) aufgezeigten Indizien für Optimierungen nutzen und diesen gezielt nachgehen.

4. Die IT-Verfahren zur Vorgangsbearbeitung sind zielgerichtet weiterzuentwickeln und die Einrichtung von Schnittstellen zur automatisierten Datenübernahme zu prüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	11	–	Ministerium für Justiz und Gleichstellung
	19	–	Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)
Kapitel	1105	–	Justizvollzugsanstalten
	1920	–	Ministerium für Justiz und Gleichstellung
Titelgruppen	61	–	Verfahren des Justizvollzuges (BASIS)
	94	–	Netzbetrieb
	95	–	sonstige IT-Aufgaben/IT-Verfahren
	99	–	Kosten der Informations- und Kommunikationstechnik
geprüftes Haushaltsvolumen	2009 - 2011	–	ca. 2,5 Mio. € (einschl. Personalausgaben <sup>41</sup> )

## **8 Nicht ausgeschöpfte Wirtschaftlichkeitspotenziale durch Defizite beim IT-Einsatz im Justizvollzug**

---

**Der IT-Einsatz im Justizvollzug weist zwar bereits einen hohen Grad an Zentralisierung und Arbeitsteilung auf. Die damit möglichen positiven Synergieeffekte werden jedoch derzeit nicht ausgeschöpft und somit Wirtschaftlichkeitspotenziale verschenkt. Ursächlich dafür sind insbesondere:**

- **Defizite in der Organisation und Steuerung des IT-Einsatzes durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung,**
- **Defizite bei der strategischen und konzeptionellen Arbeit durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung,**
- **Defizite bei der Betreuung und Koordinierung durch die IT-Leitstelle und**
- **unwirtschaftlicher Hardwareeinsatz.**

**Darüber hinaus bestehen z. T. erhebliche Defizite im Bereich:**

- **der Informationssicherheit sowie**
- **der Ordnungsmäßigkeit des IT-Einsatzes.**

---

<sup>41</sup> für 9,55 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) ohne Justizvollzugsanstalt (JVA) Burg

## **1 Vorbemerkungen**

Zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung gehörten zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof insgesamt vier Justizvollzugsanstalten (Burg, Dessau-Roßlau, Halle und Volkstedt) mit zwei Außen- bzw. Nebenstellen, eine Jugendanstalt (Raßnitz) und eine Jugendarrestanstalt (Halle). Zum Geschäftsbereich des Justizvollzugs gehört ferner der Landesbetrieb für Beschäftigung und Bildung der Gefangenen (LBBG).

Zum Prüfungszeitpunkt waren im Bereich des Justizvollzuges für die ca. 2.100 Gefangenen insgesamt ca. 1.350 Personen beschäftigt.

Die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) wird im Justizvollzug in erheblichem Umfang zur Unterstützung der Verwaltung und der Arbeitsprozesse eingesetzt. In vielen Fällen liegen Akten bzw. Dokumente nur noch elektronisch vor. Damit bestehen bereits heute starke Abhängigkeiten von sicheren sowie funktionierenden IKT-Systemen und -Anwendungen. Diese werden nach Einschätzung des Landesrechnungshofes künftig noch stärker werden.

Auch die dafür eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen sind erheblich. So sind allein im Bereich der IKT des Justizvollzuges insgesamt 20 Personen<sup>42</sup> tätig. Pro Jahr werden für die eingesetzte Hard- und Software sowie die Telekommunikationsanlagen durchschnittlich ca. 545.000 € ausgegeben.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung im Jahr 2012 den Umfang sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des IKT-Einsatzes untersucht und hierzu insbesondere Folgendes festgestellt:

## **2 Defizite in der Organisation und Steuerung des IT-Einsatzes**

Die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung sollte so organisiert sein, dass

- die Erreichung des Sachziels gewährleistet ist (Zweckmäßigkeit),
- der Mitteleinsatz (das umfasst auch den Personaleinsatz) in einem vernünftigen Verhältnis zum Arbeitsergebnis steht (Wirtschaftlichkeit) und
- die Beziehungen der Organisationseinheiten zueinander so gestaltet sind, dass Reibungsverluste vermieden werden (Koordination).

Die Organisation, Aufgabenbegrenzung, Verfahrensabläufe und sonstige allgemeine Vorgaben zum Einsatz von IT im Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung sind in der Rundverfügung des Ministeriums vom 18. Oktober 2005 geregelt.

---

<sup>42</sup> 11,5 Vollbeschäftigteneinheiten einschl. JVA Burg

Die Zuständigkeiten sind danach auf folgende Stellen verteilt:

- Ministerium für Justiz und Gleichstellung

Dem Ministerium obliegt die Grundsatzkompetenz hinsichtlich des Einsatzes von IT. Es ist für die Rahmenplanung, die Klärung grundsätzlicher Fragen des Einsatzes der IKT und für die Entscheidung über die Durchführung von IT-Projekten zuständig.

- IT-Leitstelle

Die IT-Leitstelle hat die Entwicklung, Betreuung und Pflege von IT-Verfahren, die Überwachung und Sicherstellung der Datensicherung sowie -sicherheit, die Installation von Programmen und deren Pflege bei den Behörden des Justizvollzuges vorzunehmen. Dazu gehört auch die Beschaffung der Hardware.

- Justizrechenzentrum

Das Justizrechenzentrum ist zentral für die Administration und Überwachung der Datenfernübertragungsverbindungen, der E-Mail- und der Internetnutzung zuständig.

- Zentrale Beschaffungsstelle

Sie beschafft IT-Verbrauchsmittel und Gebrauchsgegenstände sowie Multifunktionsgeräte (Großkopierer) für den gesamten Geschäftsbereich.

- IT-Einsatzbehörden

Die IT-Einsatzbehörden, d. h. die jeweils betroffenen Anstalten selbst, haben die ihnen zur Verfügung stehende IT zu administrieren und die notwendigen Begleitmaßnahmen bei der Einführung neuer IT durchzuführen. Sie sind zudem u. a. verantwortlich für die Veranlassung datenschutzrechtlicher Maßnahmen.

Der Landesrechnungshof hat im Prüfungszeitraum hinsichtlich der Zusammenarbeit dieser Stellen und der Aufsichts- und Steuerungsfunktion des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung Folgendes festgestellt:

- Das Ministerium hatte die IT-Leitstelle nach deren Aussage gegenüber dem Landesrechnungshof nicht ausreichend in die 2010 geplante Zusammenlegung dreier Anstalten in Halle eingebunden, so dass die IT-Leitstelle keine Vorbereitungen zur Zusammenführung der Datenbestände treffen konnte. Bis heute ist es nicht gelungen, die Datenbestände zusammenzuführen. Dies führt nach Angaben der betroffenen Bediensteten im Arbeitsablauf vor Ort nun seit mehreren Jahren zu erheblichen Mehrbelastungen. Aktivitäten des Ministeriums zur Lösung der Probleme hat der Landesrechnungshof nicht festgestellt.

- Die Einführung der BASIS-web Module „Ärztlicher Dienst“ und „Bewegungskontrolle“ sowie des Programms „VM-Light“<sup>43</sup> wurde trotz z. T. erheblicher Vorarbeiten ohne angemessene Begründung abgebrochen.
- Für die geplante Einführung einer ERP-Software<sup>44</sup> hatte der LBBG in 2010 mit Zustimmung des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung ca. 50.000 € für die Erstellung eines Pflichtenheftes ausgegeben. Bis heute ist jedoch die vom Landesbetrieb dringend benötigte Software nicht beschafft worden. Ursächlich dafür seien u. a. langwierige Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zwischen Ministerium und LBBG.
- Auf einen schriftlich eingereichten Optimierungsvorschlag der Zentralen Beschaffungsstelle zum Einsatz von Multifunktionsgeräten anstelle von Arbeitsplatzdruckern im Jahr 2011 hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung trotz darin prognostizierter Wirtschaftlichkeitspotenziale von einigen 100.000 €<sup>45</sup> bisher nicht reagiert.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes zeigen diese Beispiele, dass

- zwischen den o. g. Stellen Defizite in der Kommunikation, im Informationsaustausch und in der Koordination der jeweiligen Aktivitäten bestehen,
- das Projektmanagement unzureichend war,
- das Ministerium für Justiz und Gleichstellung im Problemfall keine klaren und transparenten Entscheidungen getroffen bzw. dokumentiert hat.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat den IT-Einsatz in den Justizvollzugsanstalten sowie die Arbeit der IT-Leitstelle weitgehend dem Selbstlauf überlassen.

*Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung nimmt in seiner Stellungnahme vom 23. September 2013 eine andere Bewertung der dargestellten Beispiele vor. Aus der Sicht des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung seien beispielsweise sowohl die IT-Leitstelle als auch die Anstaltsleitungen in die Prozesse, die letztlich zu der Entscheidung einer Zusammenlegung der drei Anstalten in Halle führten, eingebunden gewesen und es habe einen intensiven Meinungsaustausch zwischen allen Beteiligten gegeben. Auch sei für die Bediensteten keine erhebliche Mehrbelastung entstanden, schließlich habe man die ursprünglichen Ablaufprozesse nicht verändert.*

Die Ausführungen des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung zeigen nach Auffassung des Landesrechnungshofes lediglich, dass die Aktivitäten des Ministeriums von

---

<sup>43</sup> Anwendung zur Erstellung und Verwaltung von Lagefilmen, Stationstagebüchern und Meldungen

<sup>44</sup> (Enterprise-Resource-Planning) – Software zur Steuerung von Geschäftsprozessen bzw. der in einem Unternehmen vorhandenen Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel oder Personal)

<sup>45</sup> für den gesamten Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung



den einzelnen Stellen unterschiedlich wahrgenommen wurden. Sie führen jedoch nicht zu einer anderen Bewertung der genannten Beispiele durch den Landesrechnungshof.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung seiner Aufsichts- und Steuerungspflicht nicht in ausreichendem Maße nachgekommen ist. Es entstand unnötiger Mehraufwand, mögliche positive Synergieeffekte wurden nicht ausgeschöpft und in der Folge vorhandene Wirtschaftlichkeitspotenziale verschenkt.

Für die vollständige Erschließung der möglichen Synergieeffekte sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes

- eine konsequente Koordinierung und Harmonisierung der Abläufe,
  - konkrete und verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Aufgaben und Zuständigkeiten,
  - ein deutlich intensiverer Informationsaustausch und
  - eine konsequente Kontrolle und Steuerung
- der beteiligten Stellen erforderlich.

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung – ausgehend von einer (Ressort-) IT-Strategie – den IT-Einsatz im Justizvollzug künftig aktiv steuert und seinen Aufsichtspflichten nachkommt. Bei den anstehenden Strukturreformen sind die mit der IT befassten Stellen rechtzeitig zu beteiligen und das IT-Projektmanagement deutlich zu verbessern.**

### **3 Defizite bei der strategischen und konzeptionellen Arbeit**

#### **3.1 IT-Strategie**

In einer IT-Strategie sollte die mittel- bis langfristige Ausrichtung der IT festgelegt werden. Die IT-Strategie sollte sich dabei aus den grundsätzlichen strategischen Zielen (des Landes, des Ressorts bzw. des Fachbereiches) ableiten und dabei interne und externe technologische Anforderungen und Restriktionen berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund künftig steigender Abhängigkeiten und eines ansteigenden Einsatzes von Ressourcen ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes umso wichtiger, dass der IT-Einsatz auch strategisch geplant wird.

Für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung existiert bisher keine IT-Strategie. In dem jährlich zu erstellenden „IT-Ressortkonzept“ sind zwar Aussagen zu

- Organisation und Steuerung des IT-Einsatzes,
  - IT-Vorhaben und IT-Infrastruktur-Maßnahmen und
  - eingesetzten oder geplanten IT-Verfahren
- enthalten.

Mittel- und langfristige Aussagen z. B. zu

- Leistungen der IT, um die Ressort- bzw. Fachbereichsziele zu erreichen,
- Prinzipien und Leitlinien des IT-Einsatzes,
- IT-Infrastrukturen als erforderliche Basis,
- IT-Services und Leistungsprozessen,
- intern und extern notwendigen Umsetzungsressourcen und
- Risiken im Umsetzungsprozess

fehlen.

Ohne eine abgestimmte, verbindliche und dokumentierte IT-Strategie besteht nach Auffassung des Landesrechnungshofes u. a. die Gefahr, dass der IT-Einsatz dem Zufall, wechselnden oder partikulären Interessen überlassen wird. Auch wenn in Einzelfällen zwar gute Lösungen für Einzelprobleme gefunden werden, können bereichsübergreifende Synergien aber nicht genutzt werden.

**Der Landesrechnungshof hält die Erarbeitung und kontinuierliche Fortschreibung einer IT-Strategie für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung (einschließlich des Justizvollzuges) für dringend erforderlich.**

### **3.2 IT-Konzepte**

Nach der o. g. Rundverfügung des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung soll die IT-Leitstelle u. a. auch Nutzungskonzepte für die Textautomation erarbeiten sowie Arbeits- und Dienstanweisungen entwerfen und die sonstigen für den Verfahrensablauf erforderlichen Regelungen erstellen. Die IT-Leitstelle ist in diesem Bereich jedoch bisher nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße tätig geworden.

So fehlen z. B.

- ein Konzept zum Einsatz von Druckern/Multifunktionsgeräten in den Anstalten,
- Regelungen/Anweisungen für die Inventarisierung von IT,
- Regelungen/Anweisungen zum Einsatz von Passwörtern oder
- Vorgaben zur Sicherheit von Serverräumen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass aufgrund der Komplexität der IT-Systeme ein plan- und zweckmäßiger sowie vor allem wirtschaftlicher Einsatz der IT ohne spezielle IT-Konzepte kaum zu gewährleisten ist.

**Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die IT-Leitstelle die Anstalten – entsprechend ihrer Aufgabenzuweisung – künftig verstärkt bei der Erarbeitung entsprechender Konzepte, Vorgaben bzw. Regelungen unterstützt und die notwendigen Impulse setzt.**

Unabhängig davon sollte jedoch vor dem Hintergrund der weiter zunehmenden Aufgabenfülle im IT-Bereich untersucht werden, ob bei der Erstellung von Konzepten, Vorgaben usw. Synergien durch die Zusammenarbeit mit den anderen IT-Stellen im Justizressort oder der übrigen Landesverwaltung erschlossen werden können.

#### **4 Defizite bei der Betreuung und Koordinierung durch die IT-Leitstelle**

Die IT-Leitstelle nimmt entsprechend ihrer Aufgabenzuweisung derzeit im Wesentlichen lediglich die System- bzw. Anwenderbetreuung in den Anstalten wahr.

Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die IT-Leitstelle die vorhandenen IT-Verfahren in den Anstalten betreut und pflegt, die Datensicherung überwacht, ggf. neue Programme installiert und bei Bedarf auch Schulungen von Anwendern und örtlichen Systemverwaltern durchführt. Die geprüften Anstalten äußerten sich durchweg positiv zur Betreuung durch die IT-Leitstelle.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof jedoch festgestellt, dass beispielsweise:

- weder in den Anstalten noch bei der IT-Leitstelle ein vollständiger Überblick über den IT-Einsatz in den Anstalten (Hard- und Software, Verträge, Konzepte usw.) vorhanden ist,
- begonnene IT-Projekte (z. B. die Einführung der BASIS-web Module „Ärztlicher Dienst“ und „Bewegungskontrolle“ sowie des Programms „VM-Light“) ohne ausreichende Begründung abgebrochen wurden und
- weder die Anstalten noch die IT-Leitstelle bei IT-Projekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchgeführt hatten.

Ursächlich dafür ist aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere, dass die für einen effizienten und wirtschaftlichen IT-Einsatz wichtigen Aufgabenbereiche

- Controlling,
- Beratung sowie

- Initiierung und Durchführung von IT-Projekten vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung weder den Anstalten noch der IT-Leitstelle zugewiesen wurden.

Dadurch entstehen im Ergebnis u. a. Mängel in der Harmonisierung und Koordinierung des IT-Einsatzes.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die Einrichtungen des Justizvollzuges künftig hinsichtlich des IT-Einsatzes im notwendigen Umfang beraten sowie bei der Initiierung, Planung und Durchführung von IT-Projekten ausreichend unterstützt werden. Außerdem sollte ein angemessenes IT-Controlling eingerichtet werden. Aufgrund der derzeitigen personellen und organisatorischen Gegebenheiten sollten diese Aufgaben der IT-Leitstelle zugewiesen werden.**

## **5 Unwirtschaftlicher Hardwareeinsatz**

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nach § 7 LHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Danach ist stets die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben.

Nach Angaben der IT-Leitstelle betreute diese zuletzt 838 IT-Arbeitsplätze im Justizvollzug (ohne den sozialen Dienst). Die Betreuung beinhaltet u. a. auch die Beschaffung der erforderlichen Hardware (PC, Monitore, Drucker usw.). Lediglich die Hardware für die 163 IT-Arbeitsplätze in der JVA Burg wurde bisher nicht von der IT-Leitstelle beschafft. Die IT-Leitstelle nutzt hierfür die entsprechenden Rahmenverträge der Landesverwaltung zur zentralen Beschaffung von Standard-IT.

Im Regelfall werden in den Anstalten sämtliche IT-Arbeitsplatzkomponenten pauschal nach fünf Jahren durch die IT-Leitstelle erneuert. Im Durchschnitt werden somit jedes Jahr ca. 140 IT-Arbeitsplätze bzw. alle IT-Arbeitsplätze einer Anstalt komplett getauscht. Dafür fallen Ausgaben in Höhe von jährlich ca. 120.000 € an. Belege für eine entsprechende Bedarfsermittlung existieren nicht.

Hinzu kommt, dass fast alle IT-Arbeitsplätze im Justizvollzug mit einem Einzelplatzdrucker ausgestattet sind. Darüber hinaus werden in den Anstalten durchschnittlich mehr als 10 verschiedene Druckertypen eingesetzt. Beispielsweise sind in der JVA Volkstedt

für 89 IT-Arbeitsplätze insgesamt 82 Drucker vorhanden. Die 18 verschiedenen Druckertypen stammen dabei von 5 unterschiedlichen Herstellern.

Darüber hinaus sind die IT-Arbeitsplätze im Justizvollzug fast durchgängig mit PC ausgestattet. Die in der übrigen Landesverwaltung immer häufiger anzutreffenden Thin-Clients<sup>46</sup> werden im Justizvollzug nicht eingesetzt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnten jedoch durch den Einsatz von Thin-Clients erhebliche Einsparungen erzielt bzw. Wirtschaftlichkeitspotenziale erschlossen werden.

Beispielsweise hat das Hessische Ministerium der Justiz in seinem Länderbericht (Stand: Juni 2012) darauf hingewiesen, dass das Thin-Client-Konzept im Vergleich zu einer klassischen IT-Struktur (mit Desktop-PCs)

- zwischen 50 bis 75 v. H. der laufenden Stromkosten spart,
- ca. 20 v. H. geringere Anfangsinvestitionen erfordert und
- voraussichtlich eine doppelt so lange „Lebensdauer“ besitzt.

Ein genereller Tausch aller IT-Arbeitsplatzkomponenten nach fünf Jahren ohne Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs und ohne den Nachweis der Notwendigkeit verstößt nach Auffassung des Landesrechnungshofes gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Auch das vorgefundene PC/Druckerverhältnis von fast 1 : 1 und die Vielzahl der unterschiedlichen Druckertypen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes unnötig und damit unwirtschaftlich. Bei dieser Bewertung hat der Landesrechnungshof bereits berücksichtigt, dass es aufgrund der speziellen Situation einzelner Arbeitsplätze in den Anstalten in Einzelfällen nicht möglich sein wird, anstelle eines Arbeitsplatzdruckers zentrale Großkopierer bzw. Multifunktionsgeräte einzusetzen. Dennoch bestehen hier nach seiner Einschätzung erhebliche Wirtschaftlichkeitspotenziale.

**Aufgrund der zu erwartenden Einsparungen bei einem bedarfs- und sachgerechten Einsatz der Hardware hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung dringend empfohlen,**

- **eine differenzierte Bedarfsermittlung zum Druckereinsatz sowie**
- **angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Einsatz von Multifunktionsgeräten, zur Nutzungsdauer der Hardware und zum Einsatz von Thin-Clients**

---

<sup>46</sup> Endgerät (Terminal) in einem Netzwerk. Ein Thin-Client sorgt nur noch für die schnelle Verbindung zum Server und übernimmt lediglich die Ausgabe der Bildschirminhalte und gibt die Tastatureingaben an den Server weiter.

**durchzuführen. Die Ergebnisse sollten nachvollziehbar dokumentiert und als Basis für entsprechende Konzepte (z. B. Druckerkonzept) verwendet werden.**

## **6 Erhebliche Defizite im Bereich der Informationssicherheit**

Die Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben im Justizvollzug werden heute überwiegend IT-gestützt realisiert. Daher bestehen erhebliche Abhängigkeiten des Justizvollzuges von der ordnungsgemäßen und sicheren Funktion dieser IT-Anwendung.

Darüber hinaus werden in den IT-Anwendungen des Justizvollzuges sehr häufig personenbezogene und andere sensible Daten erfasst bzw. verarbeitet. Insoweit kommt der Sicherheit der IT-Systeme und Daten bzw. deren Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität eine besondere Bedeutung zu.

Bis auf eine Ausnahme existieren in den Justizvollzugsanstalten keine IT-Sicherheitskonzepte. Auch IT-Risikoanalysen wurden bisher nicht durchgeführt. Weder das Ministerium für Justiz und Gleichstellung noch die IT-Leitstelle haben bisher Vorgaben zum Informationssicherheitsmanagement gemacht bzw. Maßnahmen für den gesamten Justizvollzug ergriffen.

Darüber hinaus gibt es in keiner der geprüften Anstalten ein entsprechendes Datensicherungskonzept; schriftliche Festlegungen zur Verfahrensweise bei der Datensicherung fehlen. Auch die IT-Leitstelle und der LBBG verfügen über kein derartiges Konzept.

Konkrete technische und organisatorische Vorgaben zur Absicherung der Serverräume im Justizvollzug existieren ebenfalls nicht. Aufgrund der Konzentration von IT-Geräten und Daten in Serverräumen kann hier ein deutlich höherer Schaden eintreten als zum Beispiel in Büroräumen. Insofern sind an Serverräume besondere Sicherheitsanforderungen zu stellen bzw. besteht hier ein besonders hoher Schutzbedarf.

Der Landesrechnungshof hat in einigen Anstalten Serverräume vorgefunden, in denen z. B.

- Kartons lagerten (JVA Magdeburg),
- Heizungsrohre an der Decke des Raumes verliefen (JVA Halle III) oder
- der Zugang lediglich durch eine einfache Holztür abgesichert war (IT-Leitstelle).

Dies widerspricht in erheblichem Maße den technischen und organisatorischen Vorgaben und Handlungsempfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik für Serverräume.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht bezüglich des Informationssicherheitsmanagements dringender Handlungsbedarf. Aufgrund der prinzipiell gleichen bzw. sehr ähnlichen Daten, Tätigkeiten und Strukturen in den Anstalten hält der Landesrechnungshof dabei ein zentral (durch die IT-Leitstelle oder das Ministerium für Justiz und Gleichstellung) koordiniertes Vorgehen zum Aufbau eines Informationssicherheitsmanagements für sinnvoll. Das betrifft auch die Erarbeitung eines einheitlichen und verbindlichen Datenschutzkonzeptes. Bei den Serverräumen sollte die IT-Leitstelle konkrete Mindestanforderungen und Sicherheitsstandards erarbeiten und deren Einhaltung in den Anstalten regelmäßig kontrollieren.**

## **7 Erhebliche Defizite im Bereich der Ordnungsmäßigkeit des IT-Einsatzes**

### **7.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Erfolgskontrollen durchzuführen. Diese dienen dazu, während der Durchführung und nach Abschluss der jeweiligen 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 sich als wirtschaftlich erwiesen hat.

Weder von der IT-Leitstelle noch von den Anstalten wurden bei IT-Projekten und IT-Beschaffungen die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchgeführt. Die IT-Leitstelle gab zwar an, die „Wirtschaftlichkeit“ zu prüfen, dies beschränkte sich jedoch in der Regel auf die Auswahl des günstigsten Angebotes im Vergabeverfahren. Hinzu kommt, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für IT-Maßnahmen bisher nicht mit abverlangt hat.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Steuerung und Kontrolle eines wirtschaftlichen Einsatzes der IT und der dafür aufgewandten Mittel unverzichtbar.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig die Vorgaben der LHO zur Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen strikt beachtet werden.**

## **7.2 Inventarisierung**

Weder die IT-Leitstelle noch die Anstalten führen den Anforderungen der LHO entsprechende Inventarverzeichnisse. Regelungen zum Verfahren und der Zuständigkeit der Inventarisierung fehlen. Infolgedessen wird die eingesetzte IT entweder überhaupt nicht (IT-Leitstelle) oder nicht vollständig in den verwaltenden Dienststellen nach Art und Anzahl nachprüfbar erfasst. Teilweise war auch nicht klar, wer für die Inventarisierung der Server sowie der IT des LBBG in den Anstalten zuständig ist. So gingen die meisten Anstalten davon aus, dass die Server durch die IT-Leitstelle inventarisiert würden. Die IT-Leitstelle dagegen war der Auffassung, dies wäre Aufgabe der Anstalten. In anderen Fällen wurde die eingesetzte IT in den Inventarlisten sowohl des LBBG als auch der jeweiligen Anstalt (doppelt) erfasst.

Damit verstoßen alle Justizvollzugseinrichtungen gegen die Vorgaben der LHO zum Nachweis über das bewegliche Vermögen des Landes. Außerdem fehlen wesentliche Informationsgrundlagen für die wirtschaftliche Steuerung des IT-Einsatzes.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig**

- **die IT-Geräte vollständig nach den Vorgaben der LHO erfasst werden,**
- **regelmäßige Bestandskontrollen durchgeführt und**
- **das Ministerium für Justiz und Gleichstellung einheitliche und verbindliche Regelungen zum Verfahren (Zuständigkeiten) der Inventarisierung definiert.**

## **8 Fazit**

**Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat in der Vergangenheit bereits einzelne Schritte unternommen, sich an die veränderten Rahmenbedingungen bzw. Entwicklungen anzupassen. So werden beispielsweise die wesentlichen Fachanwendungen im Länderverbund entwickelt und betrieben und die für die Entwicklung, Betreuung und Pflege von IT-Verfahren notwendigen Fachkenntnisse werden in zentralen IT-Stellen konzentriert.**

**Diese Maßnahmen reichen aber nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht aus, um den künftigen Anforderungen gerecht zu werden und das Potenzial der IKT zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit auszunutzen.**

**Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung empfohlen, zur Beseitigung der festgestellten Defizite insbesondere folgende Maßnahmen kurzfristig zu initiieren und umzusetzen:**



- **Analyse und Aufgabenkritik der IKT-Aufgaben in den Anstalten, der IT-Leitstelle und im Ministerium,**
- **Ausbau der strategischen und konzeptionellen Arbeit und Unterstützung der Anstalten,**
- **Verbesserung der Kommunikation und des Informationsaustausches sowie der Transparenz von Entscheidungen,**
- **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Hardwareeinsatz,**
- **Analyse der Sicherheit der Serverräume und Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und**
- **Erarbeitung von Regelungen zur Inventarisierung und vollständige Erfassung der vorhandenen Hard- und Software.**

**Der Landesrechnungshof regt an, die im Rahmen dieser Prüfung ausgesprochenen Empfehlungen und Hinweise – aufgrund der stetig wachsenden Vernetzung, Zentralisierung und Arbeitsteilung – für das gesamte Justizressort anzuwenden und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.**

*Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat im Abschlussgespräch am 15. August 2013 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung u. a. erklärt, dass es trotz teilweise unterschiedlicher Auffassungen in Einzelfragen die Feststellungen des Landesrechnungshofes weitgehend akzeptiere und bereits mit der Umsetzung der Empfehlungen begonnen habe. So sei das Ministerium z. B. dabei, die Rundverfügung zum Einsatz von IT im Geschäftsbereich zu überarbeiten und eine IT-Strategie für den gesamten Justizbereich zu erstellen.*

*In der Stellungnahme vom 23. September 2013 wies das Ministerium für Justiz und Gleichstellung außerdem darauf hin, dass die Einführung der ERP-Software im LBBG derzeit vorangetrieben werde und der Optimierungsvorschlag zum Einsatz von Multifunktionsgeräten anstelle von Arbeitsplatzdruckern inzwischen modifiziert umgesetzt werde.*

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1303	– Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE III) 2000 - 2006
	1306	– Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord
	1307	– Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Süd
Titel/-gruppe	831 68	– Erwerb von Beteiligungen
geprüftes Haushaltsvolumen	2008 - 2011	– 68,9 Mio. €

## **9 Fortlaufend hohe Jahresfehlbeträge bei der IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH mit ihren Risikokapitalbeteiligungen**

---

Die IBG-Gruppe (IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH und ihre Risikokapitalfonds) hat aufgrund fortlaufend hoher Jahresfehlbeträge 82,5 v. H. des vom Land in den Jahren 2008 - 2011 eingezahlten Kapitals verbraucht. Berücksichtigt man die Einzahlungen und den Jahresfehlbetrag für das Jahr 2012, so ergibt sich ein Kapitalverbrauch von 96,5 v. H.

Im Jahr 2007 war die IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH umstrukturiert worden. Dabei übernahmen Managementgesellschaften ohne Beteiligung des Landes (GoodVent) alle laufenden Geschäftsführungsaufgaben für die IBG. Als Folge der Umstrukturierung ergaben sich unangemessene Kostensteigerungen von rund 2,4 Mio. € in 2006 auf durchschnittlich jährlich rund 4,0 Mio. € im Zeitraum 2007 - 2012 für die Verwaltung der eingerichteten Risikokapitalfonds und der einzelnen dort gebündelten Beteiligungen. In diesen Kosten für die Verwaltung der Fonds sind auch die Vergütungen für die extern beauftragten Ma-

agementgesellschaften enthalten. Sie belaufen sich seit der Herauslösung des Beteiligungsmanagements aus der IBG bis einschließlich 2012 auf insgesamt rund 19,5 Mio. €. Die Vergütungsvereinbarungen enthalten Regelungen, die zu finanziellen Nachteilen für das Land und erheblichen Kostensteigerungen führen. Als besonders kritikwürdig bewertet es der Landesrechnungshof, dass die Verträge mit den Managementgesellschaften noch am 27. Juni 2013 unter Kenntnis der nachteiligen Regelungen für das Land um weitere zwei Jahre verlängert wurden.

Der Nachweis, dass die bei Privatinvestoren einzuwerbenden 20 Mio. € tatsächlich in die vom Land vorgegebenen Unternehmensbereiche investiert worden sind, ist nicht erbracht worden. Die Einwerbung privater Mittel in dieser Höhe war von der Landesregierung als wesentlicher Grund für die Umstrukturierung benannt worden.

Durch aktuelle Entwicklungen im Juli 2013 sind Schwachstellen in den Geschäftsführeranstellungsverträgen bei Landesgesellschaften offenbar geworden. Regelungen zu Offenlegungspflichten für die Geschäftsführer und zum Umgang mit Interessenkonflikten fehlen in den Verträgen.

## **1 Vorbemerkungen**

Das Land hat im Jahr 1996 die IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IBG) gegründet. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 6 Mio. €.

In den vergangenen Jahren ist die IBG mehrmals umstrukturiert worden. Seit der Gründung im Jahr 1996 bis zum Jahr 2012 sind der IBG folgende Mittel aus dem Landeshaushalt zugeführt worden:

Tabelle 1: Zuführungen aus dem Landeshaushalt

Haus- halts- jahr	Zuführung aus dem MF*	Zuführung aus dem MW**		EU-Zuführung aus EFRE- Mitteln	Summe		
		in Mio. €	in Mio. €		in Mio. €	in Mio. €	
1996	Epl. 13/ Stammkapital	6,110	Epl. 08	7,669	-	13,779	
1997	Epl. 13	5,113	Epl. 52	4,346	-	9,459	
1998	Epl. 13	2,045	Epl. 52	5,113	-	7,158	
1999		-	Epl. 52	7,669	-	7,669	
2000	Epl. 13	0,077	Epl. 52	7,414	Epl. 08	3,068	10,559
2001	Titel 134 20 (Rückzahlung)	-2,556	Epl. 52	7,669	Epl. 08	7,669	12,782
2002		-	Epl. 52	7,669	Epl. 08	7,669	15,338
2003		-	Epl. 52	2,556	Epl. 08	14,346	16,902
2004		-		-	Epl. 08	12,594	12,594
2005		-		-	Epl. 13	21,794	21,794
2006		-		-	Epl. 13	16,696	16,696
2007		-		-	Epl. 13	18,597	18,597
2008		-		-	Epl. 13	20,000	20,000
2009		-		-	Epl. 13	48,903	48,903
2010		-		-	Epl. 13	-	-
2011		-		-	Epl. 13	-	-
2012		-		-	Epl. 13	2,700	2,700
2013/ HP		-		-	Epl. 13	3,300	3,300
<b>Summe</b>		<b>10,789</b>		<b>50,105</b>		<b>177,336</b>	<b>238,230</b>

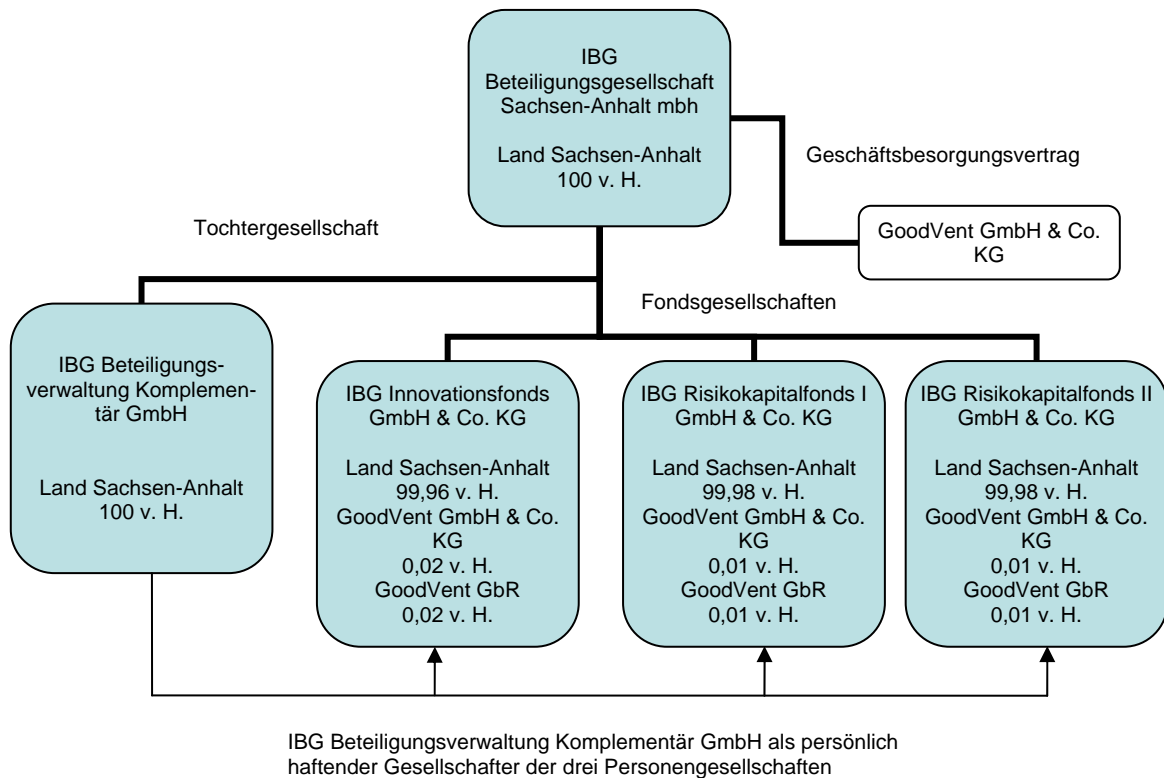
\* Ministerium der Finanzen

\*\* Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft

Der Schwerpunkt der Unternehmensaktivität der IBG GmbH ist der Erwerb, die Verwaltung, Verwertung und Veräußerung insbesondere von technologieorientierten Beteiligungen an Unternehmen zu Zwecken der Wirtschaftsförderung. Die Gesellschafterrechte für die IBG GmbH liegen beim Ministerium der Finanzen.

Mit Kabinettsbeschluss vom 21. März 2006 hatte die Landesregierung entschieden, die Privatisierung des Beteiligungsmanagements der IBG GmbH durchzuführen. Damit sollte zum einen den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen, herausgegeben von der EU-Kommission am 18. Juni 2006, entsprochen werden. Zum anderen sollte die Trennung der Fondsverwaltung (Beteiligungsmanagement) von der Fondshaltegesellschaft durch Ausschreibung der Managementleistung die Akzeptanz für Investoren zur Bereitstellung privater Mittel schaffen. Als weitere Ziele nannte das Ministerium der Finanzen die Professionalisierung des Beteiligungsmanagements (Qualität der Leistungserbringung) und als weiteres wichtiges jedoch nicht vorrangiges Ziel die Optimierung der Verwaltungskosten.

Mit Beschluss der Gesellschafterversammlung vom 29. Juni 2007 wurde die „Privatisierung“ des Beteiligungsmanagements abgeschlossen. Mit Wirkung zum 1. Juli 2007 übernahm eine Managementgesellschaft ohne Beteiligung des Landes (GoodVent GmbH & Co. KG) auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags alle laufenden Geschäftsführeraufgaben für die IBG GmbH. Mit der Umstrukturierung im Jahr 2007 wurden neben der IBG GmbH drei Risikokapitalfonds in Form von GmbH & Co. KG'n gegründet, in denen jeweils ein Teil der Beteiligungen gebündelt ist. Die beschränkt haftenden Gesellschafter (Kommanditisten) der GmbH & Co. KG'n sind jeweils am Kapital beteiligt. Die neue Struktur stellte sich zum 1. Juli 2007 im Ergebnis wie folgt dar:



Neben der GoodVent GmbH & Co. KG ist von demselben Personenkreis eine weitere Gesellschaft, die GoodVent GbR, gegründet worden, die an den o. g. Fondsgesellschaften beteiligt ist. Je 100 € einer Kapitaleinlage gewähren eine Stimme, so dass die Managementgesellschaften mit jeweils einer Stimme im Rahmen der Gesellschafterversammlung ein Stimmrecht besitzen. Die Management GbR erhält von den Fondsgesellschaften eine erfolgsabhängige Vergütung (ein Carry).

Die GoodVent GmbH & Co. KG übernahm auf der Grundlage der Gesellschafterverträge die laufenden Geschäftsführeraufgaben der Risikokapitalfonds und führt somit die Fondsverwaltung für alle Gesellschaften der IBG-Gruppe durch. Diese Gruppe besteht aus der IBG GmbH und den drei Risikokapitalfonds in Form der GmbH & Co. KG'n. Die in der GoodVent GmbH & Co. KG handelnden Personen sind die gleichen, die bis zur Umstrukturierung als Mitarbeiter der IBG GmbH bereits die entsprechenden Aufgaben wahrgenommen hatten.

Die Jahresergebnisse der IBG-Gruppe stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Ertragslage der IBG-Gruppe

	2008	2009	2010	2011	2012	insgesamt
	- in Mio. € -					
<b>Jahresfehlbetrag</b>	-10,202	-13,818	-20,218	-12,581	-12,261	-69,080

Jahresfehlbetrag einschließlich auf andere Gesellschafter entfallende Ergebnisanteile. Die Zahlen für die Jahre 2008 - 2011 waren Gegenstand der Prüfung des Landesrechnungshofes; die Zahlen für 2012 sind generell Angaben des Ministeriums der Finanzen.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2012 die Betätigung des Landes bei der IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH geprüft.

Wesentliche Prüfungsgegenstände waren die:

- Bereitstellung von Mitteln aus dem Landeshaushalt,
- Entwicklung der IBG und ihrer Beteiligungen nach der Umstrukturierung,
- Prüfung der Betätigung des Landes in den Gremien der IBG Beteiligungsgesellschaft mbH,
- Prüfung der Geschäftsbesorgung durch die GoodVent GmbH & Co. KG,
- Prüfung des Ablaufs des Beteiligungsprozesses,
- Prüfung der Angemessenheit der im Geschäftsbesorgungsvertrag getroffenen vertraglichen Regelungen zur Vergütung der GoodVent GmbH & Co. KG und GoodVent GbR sowie der tatsächlichen Vergütung,
- Auflegung eines Private Equity Fonds mit Privatkapital durch die GoodVent.

## 2 Verbrauch der Eigenkapitalzuführungen des Landes

Die IBG-Fonds sollen als revolvingende Risikokapitalfonds einerseits immer wieder Kapital zum Eingehen weiterer Beteiligungen bereitstellen. Andererseits sollen sie zur langfristigen Entlastung des Haushalts beitragen, indem das Land über die EFRE-Mittel hinaus keine eigenen Mittel für die Fonds bereitstellen muss.

In den Jahren 2008 - 2009 hat das Land Eigenkapital in Höhe von rund 68,9 Mio. € der Gruppe zum Eingehen von Beteiligungen zugeführt. Im Zeitraum 2008 - 2011 hat die Gruppe kumulierte Jahresfehlbeträge in Höhe von rund 56,8 Mio. € erwirtschaftet. Damit hat sie bereits rund 82,5 v. H. des vom Land aus EFRE-Mitteln eingezahlten Kapitals wieder verbraucht. Berücksichtigt man die Angaben des Ministeriums der Finanzen für das Geschäftsjahr 2012 der IBG-Gruppe, so sind bereits rund 96,5 v. H. des vom Land im Zeitraum 2008 - 2012 eingezahlten Kapitals verbraucht. Die Eigenkapitalveränderung ergibt sich als Differenz der in den Jahren 2008, 2009 und 2012 bereitgestellten Mittel des Landes und den fortlaufend aufgetretenen Jahresfehlbeträgen.

Die Entwicklung des Eigenkapitals der IBG-Gruppe ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 3: Entwicklung des Eigenkapitals der IBG-Gruppe

Angaben in Mio. €	2008	2009	2010	2011	2012	Insgesamt
Einlagen	20,000	48,903	0	0	2,700	71,603
Entnahmen	0	0	0	0	0	0
Geschäftsjahresergebnis	-10,202	-13,818	-20,218	-12,581	-12,261	-69,080
<b>Eigenkapital jeweils am 31. Dezember</b>	<b>138,020*</b>	<b>173,105</b>	<b>152,887</b>	<b>140,306</b>	<b>130,745</b>	<b>-</b>

\* Das Eigenkapital am 31. Dezember 2008 ergibt sich aus dem Eigenkapital am 31. Dezember 2007 in Höhe von 128,222 Mio. € zuzüglich den Einlagen in 2008 und abzüglich des Geschäftsjahresergebnisses.

Das Land hat im Zeitraum 2008 - 2012 für die Einlagen in die IBG-Gruppe ausschließlich EFRE-Mittel bereitgestellt. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die EFRE-Mittel nach den gleichen Maßstäben wie andere Mittel sparsam und wirtschaftlich zu bewirtschaften sind. Die EFRE-Mittel bedürfen zudem einer Kofinanzierung des Landes im Verhältnis 75 : 25. Die zur Kofinanzierung erforderlichen Eigenmittel stellt die IBG-Gruppe derzeit aus den Rückflüssen (z. B. bei Beteiligungsverkäufen) in den revolving Fonds dar. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich bei diesen Mitteln ebenfalls um ursprünglich aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellte Mittel handelt.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die Arbeit der IBG-Gruppe stärker auf einen nachhaltigen Einsatz der Fördermittel auszurichten. Das bedeutet sicherzustellen, dass ein möglichst großer Anteil der bereitgestellten Mittel revolving für künftige neue Förderungen zur Verfügung steht.

Gemessen am Jahresergebnis nach Handelsgesetzbuch hat die IBG-Gruppe im Zeitraum seit der Umstrukturierung im Jahr 2007 in jedem Jahr Verluste in zweistelliger Millionenhöhe ausgewiesen.

Die hohen Verluste resultieren im Wesentlichen aus:

- den Abschreibungen auf Beteiligungen,
- der Vielzahl von Insolvenzen der geförderten Unternehmen,
- ausbleibenden Rückzahlungen der Beteiligungsunternehmen an den Fonds,
- den Veräußerungen der Beteiligungen mit Verlust und
- den hohen Verwaltungskosten.

Für das Jahr 2010 stellt sich dies beispielsweise folgendermaßen dar:

Zum 31. Dezember 2010 weist die IBG-Gruppe 108 Beteiligungsnehmer mit einem historischen Anschaffungswert von rund 175,7 Mio. € aus. Davon befanden sich zum 31. Dezember 2010 29 Beteiligungsnehmer mit Anschaffungswerten in Höhe von rund 38,0 Mio. € in Insolvenz (21,6 v. H.). Die Abschreibungen auf Beteiligungen betragen in 2010 rund 23,0 Mio. €

Im Jahr 2010 veräußerte die IBG-Gruppe die offenen Beteiligungen an vier Unternehmen mit Anschaffungswerten von insgesamt rund 18,0 Mio. € für insgesamt 8,6 Mio. €. Der Verlust beträgt somit bei diesen vier Verkäufen rund 9,4 Mio. €

**Das Geschäftsmodell der IBG war in der Vergangenheit von erheblichen Eigenkapitalzuführungen des Landes abhängig. Aufgrund der fortlaufend hohen Jahresfehlbeträge der IBG-Gruppe ist ein großer Teil des zugeführten Kapitals wieder verbraucht. Sofern das Land an dem Geschäftsmodell weiterhin festhalten will, hält es der Landesrechnungshof für notwendig,**

- **die Arbeit der IBG-Gruppe stärker auf einen nachhaltigen Einsatz der Fördermittel auszurichten. Dazu sind**
  - **eine Evaluierung der bisherigen inhaltlichen Ausrichtung vorzunehmen,**
  - **eine Analyse der Wirkung und des Erfolgs der bisherigen Förderung durchzuführen,**
  - **Schlussfolgerungen aus der Erfolgsanalyse im Hinblick auf die neue EU-Förderperiode zu ziehen und**
  - **die Wirkung des revolvingierenden Fonds zu überprüfen,**



- **die praktizierte Verfahrensweise im Zusammenhang mit dem Eingehen einer Beteiligung und der Verwaltung der Beteiligungen zu evaluieren und dringend zu überarbeiten.**

*Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2013 zu der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom 18. Januar 2013 Folgendes hierzu ausgeführt:*

*„MF und MW stimmen mit dem LRH darin überein, dass das Geschäftsmodell der IBG-Gruppe nur dauerhaft tragfähig bleibt, wenn die IBG-Gruppe weiterhin Eigenkapitalzuführungen erhält. Aus diesem Grund beabsichtigen die Ministerien der IBG-Gruppe auch während der nächsten Strukturfondsperiode weiteres Kapital aus Strukturfondsmitteln zuzuführen. ...*

*Die Planungen für die Strukturfondsperiode EFRE V sehen Mittelzuführungen i. H. v. voraussichtlich 69 Mio. Euro vor. Angesichts dieser stark regressiven Entwicklung besteht für MF und MW die Notwendigkeit, einen möglichst großen Anteil des Vermögens der IBG zu erhalten, um dieses Vermögen zu einem späteren Zeitpunkt revolving für Zwecke der Wirtschafts- und Technologieförderung einsetzen zu können. Daher beabsichtigen MF und MW eine langfristige Finanzplanung aufzustellen, mit der auch ein Pfad für die Entwicklung des Fondsvermögens der IBG vorgegeben werden soll.“*

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat in einem Schreiben vom 23. September 2013 mitgeteilt, dass gegenwärtige Planungen für die Strukturfondsperiode EFRE V erneut Mittelzuführungen in die IBG vorsehen. Diese seien aber erheblich geringer als in den früheren Strukturfondsperioden.*

**Die vom Ministerium der Finanzen beabsichtigte langfristige Finanzplanung ist aus Gründen der Nachhaltigkeit des angestrebten Förderzwecks unumgänglich.**

### **3        Auflegung eines Private Equity Fonds mit Privatkapital**

Im Rahmen des Vergabeverfahrens zur „Privatisierung“ des Beteiligungsmanagements hat das Land mit der Managementgesellschaft, der GoodVent GmbH & Co. KG, das Einwerben eines mit Privatmitteln finanzierten Privatfonds in Höhe von 20 Mio. € vereinbart. Die Einwerbung privater Mittel in dieser Höhe war von der Landesregierung als wesentlicher Grund für die Umstrukturierung benannt worden.

Die Vereinbarung ist als aufschiebende Bedingung im Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen der IBG GmbH und der Managementgesellschaft definiert. Wären die Mittel für den Privatfonds nicht eingeworben worden, hätte der Geschäftsbesorgungsvertrag nicht in Kraft treten können.

Gemäß Geschäftsbesorgungsvertrag bedarf es als Nachweis für die Einwerbung von Privatkapital in Höhe von 20 Mio. € einer schriftlichen und verbindlichen Zusage der privaten Dritten über die Bereitstellung der Mittel sowie eines Nachweises über die tatsächliche Verfügbarkeit der Mittel.

Die Einwerbung der Mittel in Höhe von 20 Mio. € wurde von der GoodVent GmbH & Co. KG mit der Absichtserklärung (Termsheet) vom 12. Juli 2007 über die Errichtung und Betreuung eines Beteiligungsfonds zwischen Privatinvestoren und der GoodVent GmbH & Co. KG nachgewiesen.

In der Absichtserklärung wird konkretisiert, dass der GoodVent GmbH & Co. KG als Managementgesellschaft ein geeigneter Banknachweis über die Verfügbarkeit der Mittel vorzulegen ist. Die Privatinvestoren haben der GoodVent GmbH & Co. KG Liquiditätsbestätigungen einer privaten Bank vom 5. Juli 2007 als Banknachweis vorgelegt, die mit Schreiben vom 16. Juli 2007 dem Ministerium der Finanzen übersandt worden sind. Die Liquiditätsbestätigungen der privaten Bank weisen aus, dass von den Privatinvestoren zum Zeitpunkt der Erstellung der Bestätigungen liquide Mittel in ausreichender Höhe unterhalten werden.

Die Liquiditätsbestätigungen der privaten Bank und die Absichtserklärung vom 12. Juli 2007 wurden durch das Land als geeignete Nachweise anerkannt.

Auf der Grundlage der in der Absichtserklärung getroffenen Vereinbarungen hat die GoodVent GmbH & Co. KG am 28. November 2007 den Privatfonds Cedrus Private Equity I GmbH & Co. KG gegründet.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die im Geschäftsbesorgungsvertrag definierten Voraussetzungen für die Nachweiserbringung nur sicherstellen, dass Mittel von Privatinvestoren in dieser Höhe investiert werden können. Die tatsächliche Verwendung der Mittel der Privatinvestoren ist jedoch ungewiss.

Das jederzeitige Vorhalten der liquiden Mittel durch die Privatinvestoren auf einem gesonderten Bankkonto für den konkreten Zweck eines mit Privatkapital finanzierten Fonds ist nicht vereinbart. Eine Investitionsverpflichtung ist aus den Nachweisen ebenfalls nicht ableitbar. Somit hat das Land keinen Einfluss auf die Art der Verwendung der in den Liquiditätsbestätigungen der privaten Bank ausgewiesenen Mittel der Privatinvestoren. Es besteht für das Land keine Überwachungsmöglichkeit hinsichtlich der Verwendung und Investition der liquiden Mittel.

Aus den veröffentlichungspflichtigen Daten für den Privatfonds Cedrus Private Equity I GmbH & Co. KG geht hervor, dass in den Jahren 2007 - 2010 lediglich rund 3,2 Mio. € durch den Privatfonds in Unternehmen investiert worden sind.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die tatsächlich durch den Privatfonds investierten Mittel erheblich niedriger sind, als die vereinbarten 20 Mio. €. Deren Einwerbung stellte aber laut Geschäftsbesorgungsvertrag die aufschiebende Bedingung für die Wirksamkeit des Vertrages dar. Der Verbleib der nicht investierten Mittel ist nicht dokumentiert.

*In seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2013 teilt das Ministerium der Finanzen mit, dass nach Angaben von GoodVent die aggregierten Auszahlungen in den Jahren bis 2012 bereits rund 9,0 Mio. € betragen.*

*Mit der Stellungnahme vom 27. September 2013 hat das Ministerium der Finanzen eine Auflistung von Unternehmen übersandt, an denen der Privatfonds beteiligt ist. Daraus wird deutlich, dass der Privatfonds an die aufgelisteten Beteiligungsnehmer insgesamt ca. 9,3 Mio. € ausbezahlt hat.*

Das Land hat es versäumt, konkrete Regelungen zu treffen, um das zugesagte Kapital der Privatinvestoren in Höhe der insgesamt vereinbarten 20 Mio. € der Verwendung für den Privatfonds zuzuführen. Es fehlen auch entsprechende Regelungen zur Überwachung. Das Land hätte Einsichtsrechte in den Jahresabschluss bzw. den Prüfbericht zum Jahresabschluss der Cedrus Private Equity I GmbH & Co. KG vereinbaren können.

**Der Landesrechnungshof sieht die Zielstellung der Einwerbung von privatem Kapital in Höhe von 20 Mio. € bisher als nicht erreicht an. Mit der Einwerbung privater Mittel in dieser Höhe war von der Landesregierung das Ziel verfolgt wor-**

den, privates Eigenkapital für junge technologieorientierte Unternehmen in Sachsen-Anhalt über einen mit Privatkapital finanzierten Fonds bereit zu stellen. Der Landesrechnungshof sieht als eine Ursache dafür auch die vom Ministerium der Finanzen praktizierte Verfahrensweise. Die vertraglichen Regelungen im Geschäftsbesorgungsvertrag sind nicht geeignet, die Investitionen des Privatkapitals in die vom Land vorgegebenen Unternehmensbereiche durch die IBG-Gruppe bzw. das Ministerium der Finanzen zu überwachen.

#### 4 Entwicklung der Verwaltungskosten nach der Neuorganisation des Beteiligungsmanagements

In der nachfolgenden Tabelle hat der Landesrechnungshof die Entwicklung der Verwaltungskosten für die IBG vor der Umstrukturierung (bis 30. Juni 2007) und für die IBG-Gruppe nach der Umstrukturierung (ab 1. Juli 2007) miteinander verglichen. Die sonstigen Verwaltungskosten laut Zeile 4 der Tabelle umfassen im Wesentlichen die Vergütung der externen Berater, die Sitzungsgelder für den Aufsichtsrat und den Beteiligungsausschuss, die Prüfungsgebühren der Jahresabschlussprüfer und Kostenerstattungen. Bis zur Umstrukturierung im Jahr 2007 sind in der Zeile 4 zudem die eigenen Raumkosten, Reisekosten, Kfz-Kosten, Reparaturkosten und Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen der IBG GmbH (alt) enthalten, welche nach der Umstrukturierung durch die Management-Gesellschaften getragen werden und durch die Vergütung (Zeile 2 der Tabelle) abgegolten sind.

Der Vergleich zeigt einen drastischen Anstieg der gesamten Verwaltungskosten seit der Umstrukturierung im Jahr 2007.

Tabelle 4: Entwicklung der Verwaltungskosten der IBG-Gruppe

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
		- in 1.000 € -								
1	Personalkosten	984	1.126	1.161	525	7	7	6	6	6
2	Vergütung GoodVent GmbH & Co. KG	-	-	-	1.441	3.104	3.649	3.744	3.081	2.899
3	Vergütung GoodVent GbR	-	-	-	-	65	-	544	677	271
4	Sonstige Verwaltungskosten	1.084	1.277	1.194	928	897	748	574	405	402
5	<b>Verwaltungskosten gesamt</b>	<b>2.068</b>	<b>2.403</b>	<b>2.355</b>	<b>2.894</b>	<b>4.073</b>	<b>4.404</b>	<b>4.868</b>	<b>4.170</b>	<b>3.578</b>

Die gesamten jährlichen Verwaltungskosten haben sich von rund 2,4 Mio. € in 2006 auf durchschnittlich jährlich rund 4,0 Mio. € im Zeitraum 2007 - 2012 für die

**Verwaltung der eingerichteten Risikokapitalfonds und der einzelnen dort gebündelten Beteiligungen erhöht. Das von der Landesregierung mit der Umstrukturierung verfolgte Ziel der Optimierung der Verwaltungskosten ist nicht erreicht worden. In den Verwaltungskosten ist die Vergütung der Managementgesellschaften enthalten. Insgesamt haben die Managementgesellschaften seit der Herauslösung des Beteiligungsmanagements aus der IBG GmbH eine Vergütung in Höhe von rund 19,5 Mio. € (bis einschließlich 2012) erhalten.**

## **5 Unangemessene Kostensteigerung**

Jegliches Verwaltungshandeln des Landes ist nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten (§ 7 LHO). Das Sparsamkeitsprinzip verlangt in dem hier betrachteten Zusammenhang, dass das Ergebnis der Umstrukturierung, die Privatisierung des Beteiligungsmanagements, mit dem geringsten Mitteleinsatz erzielt werden muss.

Um die Angemessenheit der Kostensteigerung beurteilen zu können, wird im Folgenden die Entwicklung der Personalkosten/der Verwaltungskosten je Beschäftigten dargestellt.

Das vor der Umstrukturierung angestellte Personal war aufgrund der Vereinbarung im Geschäftsbesorgungsvertrag durch die Management GmbH & Co. KG zu übernehmen und weiterhin zu beschäftigen. Konkrete Informationen zum Personalbestand der Managementgesellschaft sind weder allgemein zugänglich noch hat das Land bzw. die IBG eine Offenlegung der Angaben vertraglich vereinbart. Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes hat sich die Personalstruktur der mit der Beteiligungsverwaltung beauftragten Personen nach der Umstrukturierung hinsichtlich Anzahl und Qualifikation nicht geändert.

Ein Vergleich der Verwaltungskosten pro Beschäftigten der IBG vor der Umstrukturierung und der IBG-Gruppe nach der Umstrukturierung (siehe Tabelle 5) zeigt einen deutlichen Anstieg.

Tabelle 5: Entwicklung der Verwaltungskosten pro Beschäftigten

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Anzahl der Beschäftigten *	15	15	16	16	16	16	16	15	16
2	<b>Verwaltungskosten pro Beschäftigten - in 1.000 €- IBG – Gruppe</b>	137,9	160,2	147,2	180,9	254,6	275,3	304,3	278,0	223,6
3	<b>Verwaltungskosten pro Beschäftigten - in 1.000 €- Investitionsbank Sachsen-Anhalt (nachrichtlich)</b>	93,1	88,4	89,1	83,1	82,3	99,6	97,2	104,3	114,4

\* Die Anzahl der Beschäftigten der Jahre 2004 - 2007 umfasst die Angestellten der (alten) IBG GmbH. In den Jahren 2008 - 2012 setzt sich die Zahl aus dem Personal der Managementgesellschaften und dem Geschäftsführer der IBG GmbH zusammen.

Ein weiterer Vergleich mit Werten für die Investitionsbank Sachsen-Anhalt zeigt, dass im Jahr 2006 der Personalaufwand pro Beschäftigten der IBG GmbH mit 72.600 € den Vergleichswert der Investitionsbank (59.200 €) deutlich übertrifft. Auch bei einem Vergleich der Verwaltungskosten pro Beschäftigten (Managementkosten der Managementgesellschaft, Personalaufwand der IBG, Büroausstattung usw.) für die Jahre 2007 - 2012 liegt der Wert der IBG-Gruppe erheblich über den Vergleichswerten der Investitionsbank.

Nach der Umstrukturierung wurden durch die Managementgesellschaften trotz gestiegenen Beteiligungsvolumens keine weiteren Mitarbeiter eingestellt. Da die Mitarbeiteranzahl konstant blieb, sind die Verwaltungskosten pro eingesetzten Mitarbeiter in einem erheblichen Umfang von 137.900 € im Jahre 2004 auf 278.000 € in 2011 gestiegen. Im Jahre 2012 ist dann eine Reduzierung auf 223.600 € zu verzeichnen.

Die in den vorstehenden Tabellen dargestellten Kostensteigerungen der Verwaltungskosten gesamt und der Verwaltungskosten pro Beschäftigten zeigen, dass die mit der Privatisierung des Beteiligungsmanagements angestrebte Verbesserung der Kostensituation nicht eingetreten ist. Im Gegenteil, die Kosten für das Land haben sich drastisch erhöht.

Die getroffenen Vereinbarungen sind – gemessen an der Zielstellung der Optimierung der Verwaltungskosten – nicht geeignet, das angestrebte Ziel für das Land zu erreichen.

**Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Verwaltungskosten für die IBG-Gruppe nach der Umstrukturierung in einem unangemessenen Umfang gestiegen sind.**

*In der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vom 8. Mai 2013 wird hierzu Folgendes ausgeführt:*

*„Die Feststellung, dass die Verwaltungskosten für die IBG-Gruppe nach der Umstrukturierung in unangemessenem Umfang gestiegen sind, hält das MF für nicht begründet. Zwar trifft es zu, dass die Verwaltungskosten gestiegen sind. Die Steigerung ist unter den gegebenen Umständen jedoch nicht unangemessen.*

*Die Privatisierung des Beteiligungsmanagements diene nicht in erster Linie der Optimierung der Verwaltungskosten. Vorrangiges Ziel war die Professionalisierung des Beteiligungsmanagements im Sinne der Sicherstellung eines professionellen Managements auf Basis kaufmännischer Grundsätze ... .“*

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die angestrebte Professionalisierung des Beteiligungsmanagements weder in der Ertragslage noch in den Jahresergebnissen der IBG-Gruppe angesichts der aufgezeigten fortlaufend hohen Verluste niedergeschlagen hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen die dargestellten Kostensteigerungen in einer nachvollziehbaren Relation zu einer deutlichen Verbesserung des Beteiligungsmanagements stehen. Das ist hier nicht der Fall.**

*Außerdem hat das Ministerium der Finanzen folgendes ausgeführt:*

*„Die Vergütungsvereinbarung ... war das Ergebnis eines EU-weiten Vergabeverfahrens, das streng nach den vergaberechtlichen Vorschriften durchgeführt wurde. ...*

*Da die Vergütung in einem intensiven, EU-weiten Wettbewerb ermittelt wurde, besteht kein Anlass zum Zweifel an ihrer Marktkonformität. ....*

*Aufgrund der Tatsache, dass die Vergütungsregelungen Ergebnis eines EU-weiten Vergabeverfahrens sind, in dem der Preis ein wesentliches Zuschlagskriterium war, besteht auch kein Anlass zum Zweifel, dass die Vergütungsregelung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht.“*

*„Die Kostensteigerung beruht in erster Linie auf einem unerwarteten Anstieg des Beteiligungsvolumens in der EFRE-Förderperiode 2007 - 2013, der zu einer entsprechend höheren Festvergütung geführt hat... .*

*Insofern steht der höheren Managementvergütung wie erwähnt ein entsprechend stärkerer Fördereffekt im Sinne der wirtschaftspolitischen Aufgabe der IBG gegenüber.“*

*„Die Gegenüberstellung der Verwaltungskosten pro Beschäftigten [der Managementgesellschaften] ... mit denen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt ... ist kein Beleg für die fehlende Marktgerechtigkeit oder die Unangemessenheit der Vergütung, da die Aufgaben der Investitionsbank Sachsen-Anhalt nicht mit denen der [Managementgesellschaften] vergleichbar sind.“*

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass im Rahmen des EU-weiten Vergabeverfahrens neben dem Preis die Qualität der Leistungserbringung ein wichtiges Zuschlagskriterium war.

Die Vergütungsregelungen sind zwar das Ergebnis des EU-weiten, ausgeschriebenen Wettbewerbsverfahrens. Das durchgeführte Vergabeverfahren ändert aber nichts an der Tatsache, dass die Regelungen finanzielle Nachteile für das Land haben und erhebliche Kostensteigerungen verursachten und weiterhin verursachen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind die Aufgaben der Investitionsbank und der Managementgesellschaften zwar nicht identisch. Die Geschäftsbesorgung und die zu erbringende Dienstleistung gegenüber dem Land sind aber vergleichbar. In beiden Fällen übernimmt ein externes Unternehmen die Administrierung von Aufgaben des Landes. Das externe Unternehmen schuldet jeweils die Leistung, die sonst das Land hätte erbringen müssen.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes spiegelt sich beim Einsatz der Mittel der Zielkonflikt zwischen fiskalpolitischer und wirtschaftspolitischer Zielsetzung wider. Mangels strategischer Vorgaben zum angemessenen Erhalt des Fondsvermögens steht ein großer Anteil der bereitgestellten Mittel nicht revolvierend für neue Förderungen zur Verfügung. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium der Finanzen zukünftig Planvorgaben zur Entwicklung des Fondsvermögens aufstellen will.**



## **6 Vertragliche Regelungen zur Vergütung der Managementgesellschaften**

Die vertraglichen Grundlagen für die Vergütung der Managementgesellschaften sind der Geschäftsbesorgungsvertrag und die Gesellschaftsverträge der Fondsgesellschaften. Die Vergütung besteht aus zwei Komponenten:

- der Management Fee - einer festen, volumenabhängigen Vergütung, die halbjährlich abgerechnet wird, und
- dem Carry - einer erfolgsabhängigen Vergütung, die jährlich abgerechnet wird.

Neben den Zahlungen durch die IBG-Gruppe erhalten die Managementgesellschaften auch eine Vergütung für die Verwaltung eines nicht der IBG-Gruppe zugehörigen privaten Fonds (Cedrus Private Equity I Fonds). Die Vergütung erfolgt bei diesem Fonds ausschließlich aus von privaten Investoren bereitgestellten Mitteln und ist deutlich niedriger als die Managementvergütung im Rahmen der Fonds mit Landesbeteiligung.

### **6.1 Management Fee**

Gemäß Geschäftsbesorgungsvertrag erhält die Management GmbH & Co. KG für die Geschäftsführungsleistung eine Managementvergütung von der IBG-Gruppe. Diese Vergütung stellt bei der IBG-Gruppe einen Verwaltungsaufwand dar.

Entsprechende Regelungen zur Managementvergütung finden sich auch in den Gesellschaftsverträgen der Fondsgesellschaften Innovationsfonds, RKF I Fonds und RKF II Fonds. Für die Geschäftsführungsleistung erhält die Management GmbH & Co. KG eine feste Managementvergütung, die als Ergebnis-Vorab aus dem Gewinn der jeweiligen Gesellschaft gezahlt wird.

Die Bemessungsgrundlage der Management Fee ist in allen Fällen das aktive Beteiligungsvolumen des jeweiligen Fonds eines Jahres zuzüglich der sich in Abrechnung befindlichen Beteiligungsunternehmen des Jahres. Das aktive Beteiligungsvolumen umfasst die historischen Anschaffungskosten der gesamten Beteiligungen eines Fonds abzüglich der in Insolvenz befindlichen Unternehmen und abzüglich der bereits abgerechneten Unternehmen (Exits). Auf die ermittelte Bemessungsgrundlage erhält die Managementgesellschaft 2,4 v. H. pro Jahr. Der Prozentsatz mindert sich auf 1,9 v. H. ab einem Beteiligungsvolumen je Fondsgesellschaft von 100 Mio. €.

## **6.2 Carry**

Nach den Regelungen im Geschäftsbesorgungsvertrag erhält die Management GmbH & Co. KG neben der Management Fee eine erfolgsabhängige Vergütung zuzüglich Umsatzsteuer als „Erfolgsbeteiligung“. Diese Erfolgsbeteiligung, genannt Carry, wird nach Veräußerung der Beteiligung für den Einzelfall gesondert berechnet.

Nach den Regelungen in den Gesellschaftsverträgen für die Risikokapitalfonds erhält die Management GbR als Gesellschafter ebenfalls eine erfolgsabhängige Vergütung.

In beiden Fällen wird bei der Berechnung der erfolgsabhängigen Vergütung der Verlust aus der Veräußerung einer Beteiligung ausschließlich dem Hauptinvestor, der IBG GmbH, zugerechnet. Aufgrund der Einzelabrechnung je Veräußerung erhalten die Managementgesellschaften erfolgsabhängige Vergütungen, sobald eine erfolgreiche Veräußerung im Jahr stattfand, unabhängig von den Verlusten in anderen Veräußerungsgeschäften des Jahres.

**Erfolgsabhängige Vergütungsbestandteile sollen helfen, den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen zu sichern bzw. zu verbessern. Ein wirtschaftlicher Erfolg entsteht erst dann, wenn es dem Managementteam gelingt, nach Abzug des Ergebnis-Vorab für die Management Fee, ein positives Jahresergebnis auszuweisen. Im vorliegenden Fall wird die erfolgsabhängige Vergütung an die Managementgesellschaften auch dann gezahlt, wenn kein Erfolg der IBG-Gruppe in diesem Sinne erzielt wird. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass die Managementgesellschaften trotz hoher Jahresfehlbeträge der IBG-Gruppe erfolgsabhängige Vergütungen erhalten. Die vertraglichen Regelungen zu den variablen Vergütungen sind nicht geeignet, um eine Anreizwirkung zu schaffen, Verluste bei einzelnen Engagements zu begrenzen, da solche Verluste nur der IBG zugerechnet werden.**

*Das Ministerium der Finanzen führt folgendes dazu aus:*

*„Der Befund des LRH ... ist sachlich richtig. Die Regelung ist jedoch aus folgenden Gründen nicht sachwidrig oder unangemessen: Die Berechnung des Carry auf Grundlage der Rendite der einzelnen Beteiligungen war Gegenstand des EU-weiten Wettbewerbsverfahrens. Sie hat bereits aus diesem Grund die Vermutung der Marktkonformität für sich.“*

**Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind unabhängig von der Marktkonformität aufgrund des EU-weiten Verhandlungsverfahrens die gewählten Abrechnungsmodalitäten nicht geeignet, entsprechende Anreizeffekte zu schaffen, um Verluste zu begrenzen.**

## **7 Weitere nachteilige Regelungen für das Land im Zusammenhang mit der Vergütung der privaten Managementgesellschaften**

### **7.1 Ermittlung der Management Fee bei der Veräußerung von Beteiligungen**

Die Management Fee soll die Leistungen der Managementgesellschaft für die Verwaltung und Betreuung der Beteiligungen abgelden. Der Ermittlung der Management Fee liegen die Anschaffungskosten der gehaltenen Beteiligungen abzüglich der in Insolvenz befindlichen Beteiligungsunternehmen zugrunde. Diese Anschaffungskosten von Beteiligungen sind als Grundlage der Ermittlung der pro Jahr zu zahlenden Managementvergütung laut den vertraglichen Regelungen solange zu berücksichtigen, bis im Fall der Veräußerung der Veräußerungserlös bei der Gesellschaft eingeht („Beteiligung in Abrechnung“). In einem Einzelfall erhielt die Managementgesellschaft für eine bereits vor der Umstrukturierung 2007 verkaufte Beteiligung, die sich über mehrere Jahre „in Abrechnung“ befand, die ungekürzte, feste Managementvergütung, und zwar bis zum vollständigen Eingang des Veräußerungserlöses. Die Veräußerung war im Jahre 2006 erfolgt und die Veräußerungserlöse gingen bis zum Jahr 2010 ein. Somit erfolgten Zahlungen an die Managementgesellschaft über mehrere Jahre und verursachten bis 2010 Kosten in Höhe von 491.750 € zuzüglich Umsatzsteuer. Diese Kosten haben das Jahresergebnis der IBG-Gruppe über mehrere Jahre gemindert.

*Das Ministerium der Finanzen weist in seiner Stellungnahme vom 27. September 2013 darauf hin, dass die Zahlung der ungekürzten Vergütung bis zum vollständigen Geldeingang nur in einem Sonderfall erfolgt war. In den übrigen Fällen sei – nach Bestätigung der GoodVent – die Festvergütung für Beteiligungen in Abrechnung stets auf Basis der um zwischenzeitliche Geldeingänge verminderten Anschaffungskosten berechnet worden.*

Der Landesrechnungshof bewertet das in diesem Fall vorgenommene Verwaltungshandeln äußerst kritisch. Dem Land ist durch die getroffenen Regelungen ein finanzieller Nachteil entstanden. Der Landesrechnungshof hält die Prüfung der Schadens- und Regressfrage für erforderlich.

*Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 27. September 2013 mitgeteilt, dass sich mögliche Schadens- und Regressforderungen in erster Linie gegen den damaligen Geschäftsführer der IBG richten. In seinen Geschäftsführeranstellungsverträgen wurde die Haftung gemäß § 43 GmbH-Gesetz auf Vorsatz beschränkt.*

**Der Landesrechnungshof hält die Zahlung der vollen Managementvergütung angesichts des nach der Veräußerung nicht mehr erheblichen Betreuungsaufwands für ungerechtfertigt.**

## **7.2 Verlängerung der Verträge**

Die Vergütungen der Managementgesellschaften sind in den Gesellschaftsverträgen sowie im Geschäftsbesorgungsvertrag geregelt. Zur Änderung der Vergütungsregelungen bedarf es der Änderung der Gesellschaftsverträge, deren Beschluss einstimmig zu fassen ist. Je 100 € Kapitaleinlage gewähren eine Stimme, so dass die Kommanditisten Management GmbH & Co. KG und Management GbR im Rahmen der Generalversammlung ein Stimmrecht besitzen. Bezüglich der Änderung der Gesellschaftsverträge bedeutet dies, dass der Gründungskommanditist, die IBG GmbH, und somit das Land, nicht einseitig eine Änderung der Gesellschaftsverträge und somit eine Änderung der Vergütungsregelungen herbeiführen kann. Das Land hat demnach aufgrund der vertraglichen Regelungen in den Gesellschaftsverträgen und dem Geschäftsbesorgungsvertrag während der Laufzeit der Verträge keinen Einfluss auf die Änderung und gegebenenfalls Anpassung der Managementvergütung. Die fehlende Einflussnahme auf die Vertragsgestaltung führt demzufolge dazu, dass die Managementgesellschaften während der gesamten Vertragslaufzeit eine überhöhte Vergütung erhalten. Durch einseitige Erklärung des Gründungskommanditisten, der IBG GmbH, kann die Vertragslaufzeit um weitere zwei Jahre verlängert werden. Die Erklärung war spätestens bis zum 30. Juni 2013 der Management GmbH & Co. KG zuzustellen.

*In seinem Schreiben vom 16. Juli 2013 hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, dass der Geschäftsführer der IBG beauftragt wurde, die Vertragslaufzeit des Geschäftsbesorgungsvertrages und die Laufzeiten der Gesellschaftsverträge der Fondsgesellschaften gemäß der bestehenden Option um zwei Jahre zu verlängern.*

Die IBG hat am 27. Juni 2013 von der Verlängerungsoption Gebrauch gemacht. Danach würden die Verträge noch bis zum 30. Juni 2016 laufen.

*Das Ministerium der Finanzen hat in einem Schreiben vom 27. September 2013 mitgeteilt, dass vor der Vertragsverlängerung mit der GoodVent auf dem Verhandlungswege noch Vorteile erreicht worden wären.*

**Die Vereinbarungen, die das Land zur Vergütung der Management-Gesellschaften abgeschlossen hat, enthalten Regelungen, die für das Land Nachteile haben. Der Landesrechnungshof hatte mit seiner Prüfungsmittelung vom 18. Januar 2013 das Ministerium der Finanzen auf die nachteiligen vertraglichen Regelungen hingewiesen. Er sieht es deshalb als besonders kritikwürdig an, dass das Land noch am 27. Juni 2013 die Laufzeiten der Verträge um weitere zwei Jahre verlängert hat. Das Ministerium der Finanzen hat insoweit die Hinweise des Landesrechnungshofes ignoriert.**

*In der Stellungnahme vom 8. Mai 2013 verweist das Ministerium der Finanzen auf die im Rahmen des EU-weiten Wettbewerbsverfahrens getroffenen Vereinbarungen. „Eine Vertragsgestaltung, bei der der Auftraggeber jederzeit auf die vom Auftragnehmer zustehende Vergütung Einfluss nehmen kann, entspricht auch weder dem Grundkonzept der BGB-Vorschriften ... noch den Grundsätzen des Vergaberechts. ... Preisanpassungs- und Neuverhandlungsklauseln ... sind lediglich für solche Fälle sinnvoll und angemessen, in denen während der Vertragslaufzeit mit unvorhergesehenen Entwicklungen zu rechnen ist, die eine Fortschreibung der ursprünglichen Vergütungsregelungen als sachwidrig oder unangemessen erscheinen lassen.“*

*Wie das Ministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme ausführt, war die Festvergütung stärker angestiegen, als es im Zeitpunkt der Privatisierung vorgesehen war. Dies beruhte auf dem unvorhergesehenen Anstieg des Beteiligungsvolumens, welches in einer höheren EFRE-Mittelzuführung begründet lag.*

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium, die hier praktizierte Verfahrensweise zu evaluieren.**

*In seiner Stellungnahme vom 16. Juli 2013 hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt: „Um zukünftig eine Anpassung der Managementvergütung ... zu ermöglichen, wird bei der Vergabe der Managementleistung ab dem Jahr 2016 die Aufnahme von Preisanpassungs- bzw. Neuverhandlungsklauseln im Geschäftsbesorgungsvertrag bzw. in den Gesellschaftsverträgen geprüft werden“.*

Angesichts der aktuellen Entwicklungen im Juli 2013 ist das Ministerium der Finanzen nach einer entsprechenden rechtlichen Würdigung *„zu dem Ergebnis gelangt, dass Gründe dafür vorlägen, um die Beteiligungsverhältnisse bzw. die Geschäftsbesorgungsverträge außerordentlich zu kündigen. Dies sei am 24. Juli 2013 geschehen“*.<sup>47</sup>

In dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Ausschuss für Finanzen vom 11. September 2013 zur Beantwortung von Fragen der Fraktionen wird mitgeteilt, dass GoodVent der Kündigung widersprochen habe.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Kündigung insoweit im Moment schwebend unwirksam ist.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung die sich daraus ergebenden finanziellen Folgen darstellt. Sie wird darüber hinaus um Mitteilung gebeten, welche Schlussfolgerungen sich für die Aufgabenwahrnehmung durch die GoodVent daraus ergeben.**

## **8 Fazit**

**Der dargestellte Kapitalverbrauch seit dem Bestehen der Risikokapitalbeteiligungen muss zu einer Überprüfung der Wirkung der Förderung in diesem Bereich führen. Der Landesrechnungshof sieht einen erheblichen Handlungsbedarf. Dem Grundsatz der Nachhaltigkeit beim Einsatz öffentlicher Mittel muss als Ziel mehr Bedeutung beigemessen werden.**

**Zur Erreichung dieses Ziels ist das Land gefordert, ein Beteiligungscontrolling zu etablieren, in dem sowohl die fach- als auch die finanzpolitischen Zielsetzungen des Landes gemeinsam abgebildet werden. Damit kann auch dem Zielkonflikt zwischen den wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen sowie den finanzpolitischen Zielsetzungen des Landes Rechnung getragen werden. Das Beteiligungscontrolling soll die Unternehmensgremien bei der effizienten Steuerung der IBG unterstützen.**

**Die Verwaltungskosten der Risikokapitalfonds sind nach der Umstrukturierung drastisch gestiegen. Zu den Verwaltungskosten gehört auch die Gesamtvergü-**

---

<sup>47</sup> Protokoll der Gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Finanzen und des Ausschusses für Wissenschaft und Wirtschaft am 8. August 2013, S. 6

tung der Managementgesellschaften. Diese Gesamtvergütung weist innerhalb der Verwaltungskosten der IBG-Gruppe den stärksten Anstieg auf.

Das mit der Umstrukturierung verfolgte Ziel der Professionalisierung des Beteiligungsmanagements hat sich weder in der Ertragslage noch in den Jahresergebnissen der IBG-Gruppe niedergeschlagen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, das Geschäftsmodell der IBG und die praktizierte Verfahrensweise im Zusammenhang mit dem Eingehen einer Beteiligung und der Verwaltung der Beteiligungen zu evaluieren. Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, die Zielstellung einer nachhaltigen Verwendung öffentlicher Mittel stärker zu berücksichtigen.

In den Geschäftsführeranstellungsverträgen sind ausdrückliche Offenlegungspflichten und Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten bisher nicht verankert. Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Thema Interessenkonflikte in einer Geschäftsanweisung für die Geschäftsführung der Beteiligungsgesellschaft vom 3. August 1995 geregelt war. Zudem hatte der Aufsichtsrat der IBG GmbH im Dezember 2002 einen „Code of Conduct“ (Verhaltens- und Offenlegungskodex) für verbindlich erklärt, dem nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch der damalige Geschäftsführer unterfiel. Unabhängig davon hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, generell in den Geschäftsführeranstellungsverträgen Regelungen zu treffen, nach denen die Offenlegung von Interessenkonflikten zur dienstvertraglichen Pflicht wird.

## Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

- |                      |                 |   |
|----------------------|-----------------|---|
| Präsident            | Herr Seibicke   | <ul style="list-style-type: none"><li>- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens</li><li>- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</li><li>- Schuldenverwaltung des Landes</li><li>- Rundfunkangelegenheiten</li><li>- Staatskanzlei und Landtag</li><li>- Übergreifende Angelegenheiten</li><li>- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen</li><li>- Sonderaufgaben</li><li>- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben</li></ul> |
| Abteilungsleiterin 1 | Frau Dr. Weiher | <ul style="list-style-type: none"><li>- Steuerverwaltung</li><li>- Arbeit, Gesundheit, Soziales</li><li>- Bildung und Kultur</li><li>- Wissenschaft und Forschung</li><li>- Justiz</li><li>- Informations- und Kommunikationstechnik</li><li>- Öffentliches Dienstrecht, Personal</li><li>- Inneres</li></ul>   |
| Abteilungsleiter 3   | Herr Elze       | <ul style="list-style-type: none"><li>- Wirtschaft, Technologie, Verkehr</li><li>- Beteiligungen und Vermögen des Landes</li><li>- Raumordnung und Umwelt</li><li>- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</li><li>- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten</li></ul>   |
| Abteilungsleiter 4   | Herr Tracums    | <ul style="list-style-type: none"><li>- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)</li><li>- Wohnungs- und Städtebau</li></ul>   |



Redaktionsschluss war der 1. Oktober 2013.

Dessau-Roßlau im Oktober 2013

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Seibicke', written in a cursive style.

Seibicke  
Präsident