

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2013

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2012



Teil 2

Denkschrift und Bemerkungen

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 – 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	II
Abschnitt A – Grundsatzbeitrag	
Gefährdung der Einsparziele im Personalbereich	1
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen	
1 Angespannte Haushalts- und Finanzlage der Theater	21
2 Optimierungspotenzial bei der Gebäudereinigung	47
3 Erhebliche Mängel bei der Festlegung und Geltendmachung von Leistungsentgelten durch die Bezügeverwaltung der OFD	57
4 Umsetzung von Schulprojekten im Vergleich zwischen ÖPP und konventioneller Beschaffungsvariante	66
5 Förderung intransparenter Betriebs- und Investitionskosten von privaten Unternehmen bei der Breitbandversorgung des ländlichen Raumes in Sachsen- Anhalt	81
6 Mängel bei der Planung und Bewirtschaftung der im ÖPNV- Schnittstellenprogramm geförderten Maßnahmen	90
7 Vermeidbare Kosten durch fehlende Neueinstufung von Landesstraßen bei geänderter Verkehrsbedeutung	102
8 Weitere Verschlechterung des Zustandes des Landesstraßennetzes	120
9 Unnötige und vorfristige Ausgaben für die Verwaltung eines noch nicht anerkannten Biosphärenreservates	128
Zuständigkeit des Senats	136

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	- Bundesgesetzblatt
EFRE	- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EU	- Europäische Union
EW	- Einwohner
HGr.	- Hauptgruppe
IT	- Informationstechnologie
LRZ	- Landesrechenzentrum
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
MBI. LSA	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
OFD	- Oberfinanzdirektion
ÖPP	- Öffentlich-Private Partnerschaft
PEK	- Personalentwicklungskonzept
StrG LSA	- Straßengesetz Sachsen-Anhalt
UNESCO	- Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
VZÄ	- Vollzeitäquivalente

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Einzelpläne	– alle
Hauptgruppe (HGr.) 4	– Persönliche Verwaltungsausgaben 2.541 Mio. € (2014)
HGr. 6	– Erstattung von Personalaufwand 536 Mio. € (2014)
	Zusatz- und Sonderversorgungssysteme 421 Mio. € (2014)
HGr. 9	– Zuführungen Pensionsfonds 49 Mio. € (2014)

Gefährdung der Einsparziele im Personalbereich

Die im Haushaltsplan enthaltenen Ausgaben für Personal nehmen derzeit mit rund einem Drittel einen wesentlichen Teil der Gesamtausgaben ein. Dabei sind die direkten Personalausgaben im Kernbereich (HGr. 4) ebenso berücksichtigt wie die als Zuweisungen und Zuschüsse (HGr. 6) ausgewiesenen anteiligen Personalausgaben in bestimmten Bereichen sowie die Zuführungen an den Pensionsfonds (HGr. 9).

Die Personalausgaben können im Gegensatz zu vielen anderen Ausgaben grundsätzlich durch das Land beeinflusst und gesteuert werden. Daher sind alle Möglichkeiten zu nutzen, den Personalbereich zu konsolidieren und Einsparpotenziale zu erschließen. Anderenfalls würden sich die finanziellen Handlungsspielräume des Landes durch die Finanzierung der Personalausgaben weiter verringern.

Das Erreichen der im Personalentwicklungskonzept (PEK) 2011 vom 13. September 2011 von der Landesregierung festgelegten Stellenziele ist für 2016 teilweise und für 2019 erheblich gefährdet. Für die Schwerpunktbereiche sind die Einsparziele im Haushalt 2014 zum 31. Dezember 2016 für 1.314 Stellen und zum 31. Dezember 2019 für 4.424 Stellen derzeit nicht untersetzt.

Mit der Umrechnung und Festlegung einer neuen Personalzielzahl von 18,0 Vollzeitäquivalente (VZÄ)/1.000 Einwohner (ohne Hochschulen) hat die Landesregierung ihr festgelegtes Ziel für 2019 aufgegeben, die Anzahl der Stellen auf 40.855 zu begrenzen. Damit ist eine Verringerung der Einsparverpflichtung im Umfang von rund 1.500 Stellen verbunden. Dies entspricht jährlichen Personalausgaben von rund 75 Mio. €

Die seit 2011 von der Landesregierung vorgelegten Unterlagen zur Personalentwicklung unterscheiden sich in ihrer Detailtiefe maßgeblich. Teilweise weisen sie sogar unterschiedliche Zielzahlen aus. Die Dokumente sind inhaltlich untereinander und mit dem PEK nur unzureichend verzahnt. Es fehlt damit an transparenten Grundlagen für eine systematische Steuerung der Personalausgaben, um

- einen nachvollziehbaren Soll-Ist-Vergleich mit dem PEK jährlich durchzuführen und
- notwendige Entscheidungen zur weiteren verbindlichen Personalanpassung und -entwicklung treffen zu können.

1 Entwicklung der Ausgabe- und Einnamemstruktur des Haushaltes

Eine sachgerechte Einordnung und Bewertung der Entwicklung der im Haushalt enthaltenen Personalausgaben setzt eine Betrachtung des Gesamthaushaltes voraus. Diese stellt sich im Vergleich für die Jahre 2014 zu 2005¹ wie folgt dar:

	2005	2014	Veränderung 2014 zu 2005
Gesamtvolumen Haushalt	10.226,4 Mio. €	10.714,1 Mio. €	+487,7 Mio. €
<i>darin enthaltene Hochwasserhilfen</i>	<i>111,8 Mio. €</i>	<i>655,0 Mio. €</i>	
HGr. 0 Steuereinnahmen	4.249,0 Mio. €	5.729,2 Mio. €	+1.480,2 Mio. €
HGr. 1 Verwaltungseinnahmen	459,5 Mio. €	343,7 Mio. €	-115,8 Mio. €
HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen)	3.563,2 Mio. €	3.340,9 Mio. €	-222,3 Mio. €
HGr. 3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen <i>darin enthaltene Hochwasserhilfen</i>	845,7 Mio. € <i>110,8 Mio. €</i>	1.350,3 Mio. € <i>593,5 Mio. €</i>	+504,6 Mio. €
Schuldenaufnahme/ Tilgung	998,2 Mio. €	-50,0 Mio. €	

¹ Der Landesrechnungshof hat für den Vergleich das Jahr 2005 gewählt, da in den Vorjahren Sondereffekte (z. B. Lehrerarbeitszeitkonten) die Betrachtungen verzerrt hätten.

	2005	2014	Veränderung 2014 zu 2005
HGr. 4 Personalausgaben	2.320,2 Mio. €	2.540,7 Mio. €	+220,5 Mio. €
HGr. 5 Sachausgaben	1.228,2 Mio. €	939,0 Mio. €	-289,2 Mio. €
<i>darin enthaltene Zinsausgaben</i>	876,4 Mio. €	603,9 Mio. €	
HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen)	4.630,9 Mio. €	5.256,7 Mio. €	+625,8 Mio. €
HGr. 7 Baumaßnahmen	73,4 Mio. €	182,6 Mio. €	+109,2 Mio. €
HGr. 8 Ausgaben für Investitionen und In- vestitionsfördermaßnahmen	1.960,2 Mio. €	1.699,1 Mio. €	-261,1 Mio. €
<i>darin enthaltene Hochwasserhilfen</i>	109,2 Mio. €	581,5 Mio. €	
HGr. 9 Sonstige Verrechnungen, Zuführun- gen an den Pensionsfonds	13,5 Mio. €	96,0 Mio. €	+82,5 Mio. €

2005: Haushaltsrechnung, 2014: Haushaltsplan; weitere Hochwasserhilfen sind in den HGr. 2, 6 und 7 enthalten

Im Ergebnis zeigt sich, dass das Gesamtvolumen des Landeshaushaltes – nach Herausrechnung der temporären Effekte (Hochwasserhilfen) – nahezu gleich geblieben ist.

Die Personalausgaben im Kernbereich der Landesverwaltung (HGr. 4) steigen in diesem Zeitraum um rund 220 Mio. €. Das entspricht rund 2 v. H. des gesamten Haushaltsvolumens. Dabei konnten

- die Anpassungen an das Westbezahlungs niveau,
 - die Tarif- und Besoldungsanpassungen,
 - das Auslaufen tarifvertraglicher Arbeitszeitabsenkungen sowie
 - die zunehmende Anzahl von Versorgungsempfängern
- teilweise durch den erfolgten Stellenabbau kompensiert werden.

Eine Ursache für den begrenzten Anstieg der direkten Personalausgaben (HGr. 4) liegt in der Verlagerung in Bereiche, die Zuschüsse und Zuweisungen erhalten (HGr. 6). Dies betrifft insbesondere die Schaffung von Produkthaushalten, wie bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit und dem Landesrechenzentrum (LRZ).

Bis 2020 werden sich die derzeitigen finanziellen Rahmenbedingungen des Haushalts ändern. Die weitere Entwicklung des Gesamthaushaltes ist u. a. gekennzeichnet durch

- die Einhaltung der vom Gesetzgeber beschlossenen Schuldenbremse,
- Unsicherheiten bei der zukünftigen Zinsentwicklung und
- steigende Ausgaben in bestimmten Bereichen, wie z. B. Sozialhilfe.

Auch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden von rund 1,5 Mrd. € (2005) über derzeit rund 900 Mio. € auf 0 € im Jahr 2020 absinken.

Die Personalausgaben selber werden trotz weiteren Stellenabbaus insbesondere durch die steigende Anzahl der Versorgungsempfänger anwachsen.

2 Personalausgabenentwicklung

Ausgaben für die Beschäftigten des Landes sind im Haushaltsplan des Landes abgebildet:

- in der HGr. 4 (Personalausgaben),
- in der HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) z. B.
 - anteilige Personalausgaben in Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe,
 - anteilige Personalausgaben im produktorientierten Haushalt des LRZ,
 - anteilige Personalausgaben der Gerichte und Staatsanwaltschaften (budgetierte Einrichtungen),
 - Erstattungen an den Bund für Zusatz- und Sonderversorgungssysteme (AAÜG²),
- in der HGr. 9 (Zuführungen an Fonds) z. B.
 - Zuführungen an den Pensionsfonds.

Es bedarf somit zur Bewertung der Entwicklung der Personalausgaben einer ganzheitlichen Betrachtung. Danach ergibt sich Folgendes:

	2005	2014	Veränderung 2014 zu 2005
HGr. 4	2.320,2 Mio. €	2.540,7 Mio. €	+220,5 Mio. €
<i>darin Versorgungsausgaben</i>	42,6 Mio. €	148,0 Mio. €	+105,4 Mio. €
HGr. 6 (Anteil Personalaufwand)	828,3 Mio. €	956,7 Mio. €	+128,4 Mio. €
<i>davon Landesbetriebe (ohne Med. Fakultäten)</i>	183,8 Mio. €	130,0 Mio. €	-53,8 Mio. €
<i>Hochschulen (ohne Med. Fakultäten)</i>	257,5 Mio. €	260,4 Mio. €	+2,9 Mio. €
<i>Produkthaushalte (Gerichte, Staatsanwaltschaften, LRZ)</i>	0,0 Mio. €	145,3 Mio. €	+145,3 Mio. €
<i>Zusatz- und Sonderversorgung (AAÜG)</i>	387,0 Mio. €	421,0 Mio. €	+34,0 Mio. €
HGr. 9 (Zuführungen Pensionsfonds)	0,0 Mio. €	49,0 Mio. €	+49,0 Mio. €
Gesamt	3.148,5 Mio. €	3.546,4 Mio. €	+397,9 Mio. €

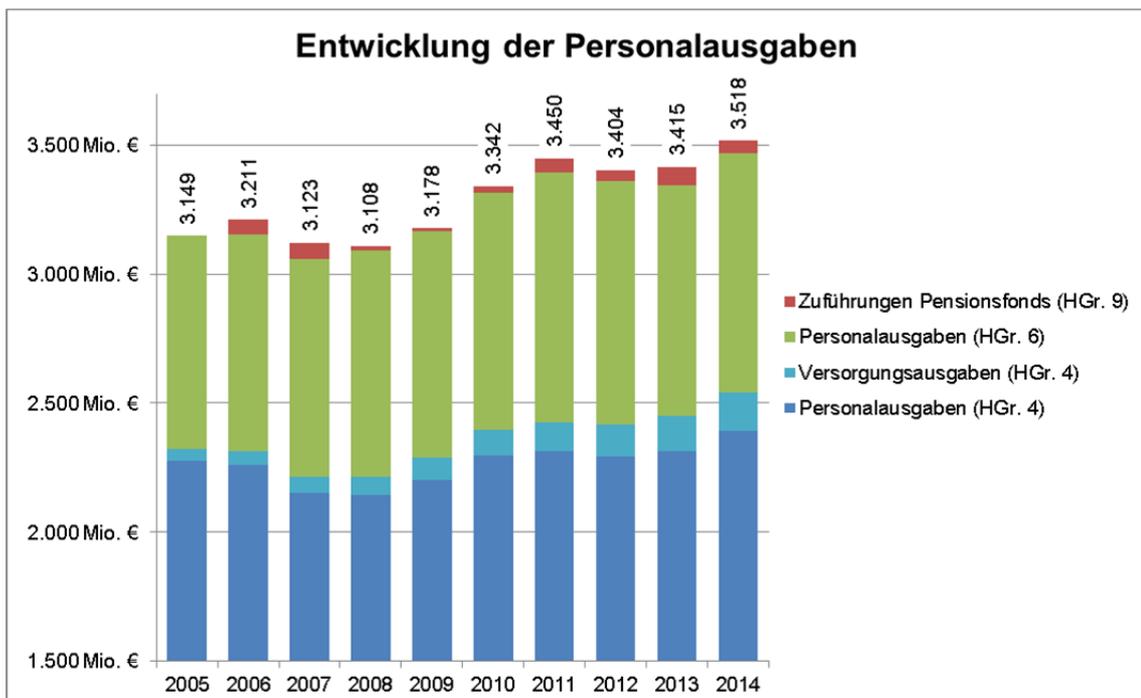
² An den Bund zu leistende Ausgaben für die Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR für ehemalige Angehörige der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs in die gesetzliche Rentenversicherung nach den Regelungen des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG).

Diese Gesamtbetrachtung zeigt, dass der Anteil der aus den Zuschüssen finanzierten Personalausgaben (HGr. 6) mit +16 v. H. im Vergleich zu den direkten Personalausgaben (HGr. 4) mit +10 v. H. stärker gestiegen ist.

Bei der Gesamtbetrachtung 2014 ist zu berücksichtigen, dass durch die teilweise Überführung von Aufgaben eines Landesbetriebes (Landesstraßenbau) in eine Behördenstruktur Entlastungseffekte bei den in Zuschüssen und Zuweisungen enthaltenen Personalausgaben der HGr. 6 in Höhe von rund 55 Mio. € eingetreten sind. Diese schlagen sich als Belastungen in den direkten Personalausgaben der HGr. 4 in gleicher Höhe nieder.

Positiv anzumerken ist, dass die Personalausgaben der Hochschulen im Betrachtungszeitraum lediglich um 2,9 Mio. € (+1 v. H.) gestiegen sind.

Zusammengefasst stellt sich die Entwicklung der im Haushalt abgebildeten Personalausgaben wie folgt dar.



2005 bis 2012: Haushaltsrechnungen (IST), 2013: endgültiges IST, 2014: Haushaltsplan des Landes (SOLL)

Hierbei hat der Landesrechnungshof die anfallenden Personalausgaben in den ausgelagerten Bereichen nicht einbezogen. Das betrifft Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie wirtschaftliche Beteiligungen des Landes.

Die betrachteten Personalausgaben, die in den HGr. 4, 6 und 9 des Haushaltsplanes enthalten sind, nehmen mit derzeit rund einem Drittel einen wesentlichen Teil der Gesamtausgaben des Landes ein.

Die Personalausgaben können im Gegensatz zu vielen anderen Ausgaben grundsätzlich durch das Land beeinflusst und gesteuert werden. Daher sind alle Möglichkeiten zu nutzen, den Personalbereich zu konsolidieren und Einsparpotenziale zu erschließen. Anderenfalls würden sich die finanziellen Handlungsspielräume des Landes durch die Finanzierung der Personalausgaben weiter verringern. Da zuerst die Rechtsverpflichtungen des Landes (Gesetzesvollzug) erfüllt werden müssen, wären weitere Eingriffe in freiwillige Aufgaben unvermeidbar.

3 Stellenentwicklung und Untersetzung der Stellenziele im Haushalt

3.1 Allgemeine Entwicklung

Die Landesregierung hat mit den seit 2007 in den ersten Jahren jährlich vorgelegten PEK eine zentrale Grundlage zur Steuerung und Anpassung des Stellenbestandes geschaffen. Ziel der PEK ist eine Anpassung des Stellenbestandes der unmittelbaren Landesverwaltung an den Stellenbestand der westdeutschen Flächenländer. Dabei sollen die Bevölkerungsentwicklung und die sich verändernden finanzpolitischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Vergleichsmaßstab bildet die Kennzahl „Vollzeitäquivalente³ pro 1.000 Einwohner“ (VZÄ/1.000 EW). Das PEK wurde bisher mehrmals fortgeschrieben.

Personalentwicklungskonzepte	Zielzahl relativ für 2019 (VZÄ/1.000 EW)	Zielzahl absolut (Anzahl von Stellen unmittelbare Landesverwaltung)
PEK 27.03.2007	20,0	45.600
PEK 04.09.2007	20,0	45.577
PEK 03.09.2008	19,0	43.000
PEK 02.09.2009	19,0	42.535
PEK 13.09.2011	19,0	40.855 (ohne Anwärter)

Basis der derzeitigen Planungen bildet das PEK 2011 - 2025 vom 13. September 2011. Neben der Aktualisierung der Datengrundlage (Anpassung an die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung) erfolgte auch eine Neufestlegung der Zielstellenzahl bis Ende 2019 auf 19,0 VZÄ/1.000 Einwohner.

³ VZÄ - Zeitwert einer Vollzeitarbeitskraft

Mit der im PEK 2011 getroffenen Neufestlegung der Zielstellenzahl strebt die Landesregierung an, einen Stellenbestand bis zum 31. Dezember 2019 in Höhe von 40.855 Stellen zu erreichen.

Die bisherige tatsächliche Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

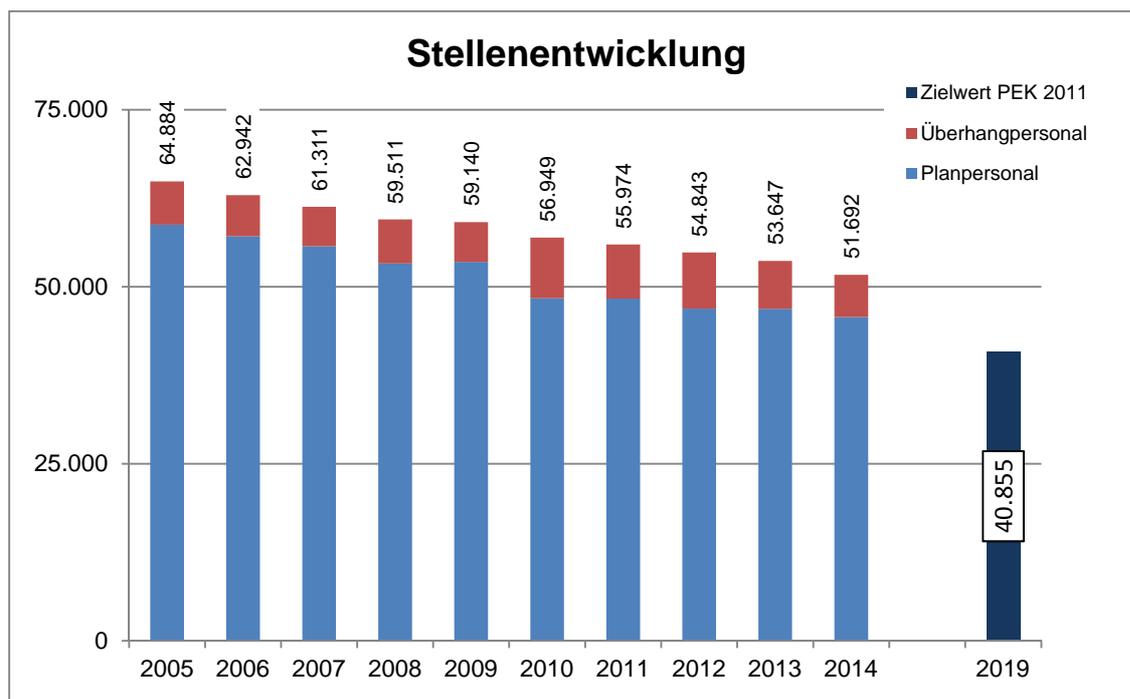
Zeitpunkt	Relative Stellenentwicklung
30.06.2002	29,3 VZÄ/1.000 EW
30.06.2003	28,8 VZÄ/1.000 EW
30.06.2004	27,2 VZÄ/1.000 EW
30.06.2005	26,1 VZÄ/1.000 EW
30.06.2006	23,3 VZÄ/1.000 EW
30.06.2007	22,7 VZÄ/1.000 EW
30.06.2008	22,1 VZÄ/1.000 EW
30.06.2009	22,2 VZÄ/1.000 EW
30.06.2010	22,2 VZÄ/1.000 EW
30.06.2011	22,5 VZÄ/1.000 EW
30.06.2012	22,8 VZÄ/1.000 EW
30.06.2013	22,4 VZÄ/1.000 EW

PEK, 2012 und 2013 überschlägige Berechnungen des Landesrechnungshofes

Im Vergleich zum Stellenbestand des Haushaltsplanes 2014 wären demnach bis zum 31. Dezember 2019 noch insgesamt 10.837 Stellen abzubauen. Dies entspricht mehr als einem Fünftel des Gesamtstellenbestandes des Landes. Der Stellenabbau setzt sich aus

- einem demografischen Stellenanpassungsbedarf in Höhe von 3.383 Stellen aufgrund der weiter sinkenden Bevölkerungszahl und
- einem weiteren strukturellen Stellenanpassungsbedarf in Höhe von 7.454 Stellen zusammen.

Die nachfolgende Grafik zeigt die bisherige und die geplante Stellenentwicklung:



Haushaltspläne des Landes, PEK 2011

Von 2005 bis 2014 hat sich der Gesamtstellenbestand um insgesamt 13.192 Stellen verringert. In diesem Zeitraum wurden damit jährlich durchschnittlich 1.319 Stellen abgebaut. Trotz dieses Stellenabbaus von rund 20 v. H. konnte – wie dargelegt – ein Anstieg der Personalausgaben nicht verhindert werden.

Zur Erreichung des von der Landesregierung bis 2019 angestrebten Zielstellenbestandes in Höhe von 40.855 Stellen bedarf es zukünftig eines erheblich höheren jährlichen Stellenabbaus im Umfang von rund 1.800 Stellen.

Angesichts der in einigen Bereichen aktuell geführten Diskussion und der damit verbundenen unzureichenden Umsetzung von Strukturveränderungen sieht der Landesrechnungshof das Erreichen der im PEK für 2019 genannten Zielzahlen gefährdet.

3.2 Entwicklung der Schwerpunktbereiche

Der Landesrechnungshof sieht den Haushalt als das wichtigste Steuerungsinstrument an. Deshalb hat er die ausgewiesenen Zielzahlen des PEK 2011 mit der Darstellung im Haushalt 2014 für die Schwerpunktbereiche verglichen. Die Ergebnisse sind in den nachfolgenden Übersichten dargestellt:

Ministerialverwaltung				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	1.973	2.225	1.949	1.729
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 252</i>			
- bis 31.12.2016	198			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	48			
- ab 01.01.2020	6			
Überschreitung der Zielzahl ⁴			46	218

In der Ministerialverwaltung werden nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten die Stellenziele des PEK bis zum 31. Dezember 2016 um 46 Stellen und bis zum 31. Dezember 2019 um 218 Stellen überschritten.

Das Ministerium der Finanzen führt in seiner Stellungnahme vom 21. März 2014 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages aus, dass der vom Landesrechnungshof ermittelte Gesamtstellenbestand nur unter der Berücksichtigung von 31 Referendarstellen im Kapitel 1501 nachvollzogen werden könne. Diese seien jedoch nicht im Rahmen des PEK zu betrachten.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die dargestellte Differenz von 31 Stellen aus der fehlerhaften Darstellung der Stellenziele der Staatskanzlei im PEK 2011 (Stand: 13. September 2011) erklärt. Dort waren 31 Stellen der Vertretungen des Landes beim Bund sowie bei der EU (Kapitel 0204, Kapitel 0206) nicht berücksichtigt.

Polizeivollzug				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	5.208	6.407	6.000	5.000
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 1.199</i>			
- bis 31.12.2016	407			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	792			
- ab 01.01.2020	0			
Überschreitung der Zielzahl			0	208

Im Polizeivollzug wird nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten das Stellenziel des PEK bis zum 31. Dezember 2016 erreicht, das Stellenziel zum 31. Dezember 2019 jedoch um 208 Stellen überschritten.

⁴ Die nach der Landtagswahl 2011 für einen Zeitraum von fünf Jahren geschaffenen 45 Stellen im Leitungsbereich werden bis 2016 abgebaut. Dieser Abbau ist im Umfang von 13 Stellen im „Abbau Stellenüberbestand“ berücksichtigt. Im Umfang von weiteren 32 Stellen vermindert der Abbau die Überschreitung der Zielzahl des PEK.

Polizeiverwaltung				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	824	1.492	964	777
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 668</i>			
- bis 31.12.2016	528			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	140			
- ab 01.01.2020	0			
Überschreitung der Zielzahl			0	47

In der Polizeiverwaltung wird nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten das Stellenziel des PEK bis zum 31. Dezember 2016 erreicht, das Stellenziel zum 31. Dezember 2019 jedoch um 47 Stellen überschritten.

Geoinformationsverwaltung				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	839	1.081	840	600
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 242</i>			
- bis 31.12.2016	64			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	0			
- ab 01.01.2020	178			
Überschreitung der Zielzahl			177	417

In der Geoinformationsverwaltung werden nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten die Stellenziele des PEK bis zum 31. Dezember 2016 um 177 Stellen und bis zum 31. Dezember 2019 um 417 Stellen überschritten.

Justiz, Gerichte, Staatsanwaltschaften				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	3.116	3.397	3.213	3.116
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 281</i>			
- bis 31.12.2016	184			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	97			
- ab 01.01.2020	0			
Überschreitung der Zielzahl			0	0

Im Schwerpunktbereich Justiz, Gerichte und Staatsanwaltschaften werden nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten die Stellenziele des PEK bis zum 31. Dezember 2016 und bis zum 31. Dezember 2019 erreicht.

Justizvollzug				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	977	1.179	1.111	977
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 202</i>			
- bis 31.12.2016	68			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	134			
- ab 01.01.2020	0			
Überschreitung der Zielzahl			0	0

Im Justizvollzug werden nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten die Stellenziele des PEK bis zum 31. Dezember 2016 und bis zum 31. Dezember 2019 erreicht.

Finanzverwaltung				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	3.396	3.729	3.396	3.146
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 333</i>			
- bis 31.12.2016	333			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	0			
- ab 01.01.2020	0			
Überschreitung der Zielzahl			0	250

In der Finanzverwaltung wird nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten das Stellenziel des PEK bis zum 31. Dezember 2016 erreicht, das Stellenziel zum 31. Dezember 2019 jedoch um 250 Stellen überschritten.

allgemeinbildende Schulen				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	12.986	13.575	12.855	11.385*
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 589</i>			
- bis 31.12.2016	92			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	7			
- ab 01.01.2020	490			
Überschreitung der Zielzahl			628	2.091

* Anpassung der Zielstellenzahl außerhalb des PEK zum 31. Dezember 2019 durch Kabinettsbeschluss vom 11. Juni 2013 auf 12.620

Im Schwerpunktbereich allgemeinbildende Schulen werden nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten die Stellenziele des PEK bis zum 31. Dezember 2016 um 628 Stellen und bis zum 31. Dezember 2019 um 2.091 Stellen überschritten. Durch den Kabinettsbeschluss vom 11. Juni 2013 hat die Landesregierung ihre Zielstellenzahl für 2019 um 1.235 Stellen erhöht. Eine Kompensation für den zusätzlichen Stellenbedarf an anderer Stelle ist nicht erfolgt.

Pädagogische Mitarbeiter				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	1.469	1.754	1.469	1.100
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 285</i>			
- bis 31.12.2016	0			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	0			
- ab 01.01.2020	285			
Überschreitung der Zielzahl			285	654

Im Schwerpunktbereich Pädagogische Mitarbeiter werden nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten die Stellenziele des PEK bis zum 31. Dezember 2016 um 285 Stellen und bis zum 31. Dezember 2019 um 654 Stellen überschritten.

berufsbildende Schulen				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	1.492	2.088	1.853	1.492
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 596</i>			
- bis 31.12.2016	57			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	0			
- ab 01.01.2020	539			
Überschreitung der Zielzahl			178	539

* Anpassung der Zielstellenzahl außerhalb des PEK zum 31. Dezember 2019 durch Kabinettsbeschluss vom 11. Juni 2013 auf 2.045

Im Schwerpunktbereich berufsbildende Schulen werden nach den im Haushaltsplan 2014 dargestellten Stellenübersichten die Stellenziele des PEK bis zum 31. Dezember 2016 um 178 Stellen und bis zum 31. Dezember 2019 um 539 Stellen überschritten. Durch den Kabinettsbeschluss vom 11. Juni 2013 hat die Landesregierung ihre Zielstellenzahl für 2019 um 553 Stellen erhöht. Eine Kompensation für den zusätzlichen Stellenbedarf an anderer Stelle ist nicht erfolgt.

Summe der dargestellten Schwerpunktbereiche				
Stellen		Stellen insgesamt	Zielzahl PEK	
			2016	2019
Planstellen	32.280	36.927	33.650	29.322
zzgl. Abbau Stellenüberbestand	<i>insges. 4.647</i>			
- bis 31.12.2016	1.931			
- 01.01.2017 bis 31.12.2019	1.218			
- ab 01.01.2020	1.498			
Überschreitung der Zielzahl			1.314	4.424

Der vom Landesrechnungshof betrachtete gegenwärtige Stellenbestand in den Schwerpunktbereichen macht rund 71 v. H. des Gesamtstellenbestandes des Landes aus.

Das Erreichen der im PEK 2011 vom 13. September 2011 von der Landesregierung festgelegten Stellenziele ist für 2016 teilweise und für 2019 erheblich gefährdet. Für die Schwerpunktbereiche sind die Einsparziele im Haushalt 2014 zum 31. Dezember 2016 für 1.314 Stellen und zum 31. Dezember 2019 für 4.424 Stellen derzeit nicht untersetzt. Im Vergleich zum Stellenziel 2019 entspricht dies einer Abweichung von rund 15 v. H. bzw. einem Umfang von mindestens 221 Mio. € an jährlichen Personalausgaben.

Dabei hat der Landesrechnungshof die Auswirkungen der Anpassungen der Zielstellenzahlen im Schulbereich für 2019 nicht berücksichtigt. Die Erhöhung der Stellenanzahl im Bereich der Schulen um insgesamt 1.788 Stellen entspricht rund 89 Mio. € zusätzlichen jährlichen Personalausgaben.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 21. März 2014 ausgeführt, dass im Haushaltsplan 2014 in verschiedenen Kapiteln Stellen mit nicht terminierten „kw-Vermerken“ versehen sind. Diese seien im vorgelegten Beitrag des Landesrechnungshofes einem Abbau ab 1. Januar 2020 zugeordnet. Der Abbaupunkt dieser Stellen werde nach Auffassung des Ministeriums deutlich vor dem vom Landesrechnungshof unterstellten liegen. Dies betreffe 46 Stellen bei den allgemeinbildenden Schulen, 285 Stellen bei den Pädagogischen Mitarbeitern, 540 Stellen bei den berufsbildenden Schulen und 178 Stellen in der Geoinformationsverwaltung.

Weiter wird ausgeführt, dass mit dem PEK 2011 für die definierten einzelnen Schwerpunktbereiche der unmittelbaren Landesverwaltung Stellenziele für die Jahre 2013, 2016 und perspektivisch auch für 2019 sowie jährliche Neueinstellungskorridore beschlossen wurden. Die Fortschreibung des PEK sei nach dem Beschluss der Landesregierung vom 13. September 2011 erst zum Beginn der nächsten Legislaturperiode vorgesehen (2016).

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die angepassten Stellenziele des PEK im nächsten vom Landtag zu verabschiedenden Haushalt verbindlich zu untersetzen. Dies schließt auch eine Konkretisierung und Überprüfung der tatsächlichen Stellenabbaupunkte für das Personal ein. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass in einzelnen Verwaltungen auch nach dem 31. Dezember 2019 noch Stellen für Überhangpersonal ausgewiesen werden.

4 Darstellung der geänderten Stellenziele des PEK

Die Landesregierung beabsichtigt, das PEK 2011 erst im Jahr 2016 zu aktualisieren. Zwischenzeitliche Veränderungen sind daher nicht im PEK dargestellt. So sind die nach der Landtagswahl 2011 vorgenommenen Stellenverlagerungen (Umressortierungen) nicht im PEK abgebildet. Darüber hinaus hat die Landesregierung beispielsweise im Bereich der allgemeinbildenden Schulen und der berufsbildenden Schulen laut Kabinettsbeschluss vom 11. Juni 2013 Anpassungen der Schüler-Lehrer-Relation vorgenommen und damit die Stellenzielzahl zum Ende 2019 in diesem Bereich um 1.235 Stellen bzw. um 553 Stellen erhöht.

Dass die Personalzielzahlen zum 31. Dezember 2019 geändert worden sind, hat das Ministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme vom 21. März 2014 ausdrücklich bestätigt.

Im Zeitraum von September 2011 bis November 2013 hat die Landesregierung vier weitere Dokumente zur Personalentwicklung vorgelegt, die teilweise methodisch und inhaltlich voneinander abweichen. Es handelt sich dabei um

- den Personalstandsbericht 2012 vom 17. Oktober 2012 (PSB 2012),
- den Personalstandsbericht 2013 vom 14. Oktober 2013 (PSB 2013),
- das Personalmanagementkonzept vom Juli 2013 (PMK) sowie
- die Aufgabenerledigungskonzepte (AEK) der Ressorts vom November 2013.

Nachfolgend stellt der Landesrechnungshof die wesentlichen Inhalte dieser Dokumente dar:

Personalstandsbericht 2012 (17. Oktober 2012)

- Darstellung des Vollzugs des PEK 2011
- Projektion der Personalentwicklung bis 2019
- neue Stellenzielzahl von 18,0 VZÄ/1.000 EW (Herausrechnung Hochschulen, jedoch nachrichtliche Darstellung)
- neue zusätzliche Kennzahlendarstellung (VZÄ aktiv) durch Herausrechnung der VZÄ für Bedienstete in Freistellungsphase der Altersteilzeit
- Darstellungsform:
 - nicht kapitelgenau
 - Darstellung nur für Schwerpunktbereiche

Personalmanagementkonzept (Juni 2013)

- Teil I qualitatives PMK:
 - Darstellung von Maßnahmen zur Führungskräfteförderung
- Teil II quantitatives PMK:
 - Projektion der Personalentwicklung bis 2025
 - Verwendung der neuen Zielzahl von 18,0 VZÄ/1.000 EW, jedoch keine nachrichtliche Darstellung der Hochschulen
- Darstellungsform:
 - nicht kapitelgenau
 - Darstellung nur für Schwerpunktbereiche
 - Ausweisung der Stellenzielzahlen nur in relativen Stellengrößen je Schwerpunktbereich

Personalstandsbericht 2013 (14. Oktober 2013)

- aktuelle Darstellung des Vollzugs des PEK 2011
- Projektion der Personalentwicklung bis 2025
- keine dienststellenbezogene Darstellungsform
- Neubestimmung der Stellenziele für allgemein- und berufsbildende Schulen

Aufgabenerledigungskonzept (November 2013)

- Konzepte der Ressorts hinsichtlich Aufgabenbestand/Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der bisherigen Zielzahlen von 19,0 VZÄ/1.000 EW des PEK 2011
- Personalbedarfszahlen nach den AEK der Ressorts liegen im Umfang von 1.098 Stellen über den Zielstellenzahlen des PEK 2011.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die verschiedenen Dokumente inhaltlich untereinander und mit dem PEK nur unzureichend verzahnt. Ihre Gliederung und ihre Detailtiefe unterscheiden sich maßgeblich. Dadurch ist es nur mit erheblichem Aufwand möglich, sich eine Gesamtübersicht über die maßgeblichen Planungen und deren Grundlagen für den Personalbereich zu verschaffen.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 21. März 2014 ausgeführt, dass die Feststellung des Landesrechnungshofes unzutreffend sei, dass die von der Landesregierung vorgelegten oben genannten Dokumente nicht aufeinander abgestimmt seien. Insbesondere die Berechnungsgrundlagen zur Bestimmung der VZÄ seien umfassend dargestellt. Eine Fortschreibung des PEK 2011 sei zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ergibt sich aus der Stellungnahme, dass eine Vergleichbarkeit der Unterlagen nur durch aufwendige Umrechnungen der VZÄ in Stellen bzw. umgekehrt erreicht werden kann. Dabei sind die sich jährlich für die einzelnen Schwerpunktbereiche ändernden Faktoren zu berücksichtigen.

Zur Anpassung der Personalzielzahl auf 18,0 VZÄ/1.000 Einwohner weist der Landesrechnungshof auf Folgendes hin:

Das Ministerium der Finanzen hat das Personal der Hochschulen aufgrund der Ausgliederungstendenzen in anderen Ländern, die eine bundesweite Vergleichbarkeit nicht mehr gewährleistet, ebenfalls nicht mehr in die Gesamtbetrachtungen einbezogen. Infolge dessen wurde eine neue Personalzielzahl von 18,0 VZÄ/1.000 Einwohner (ohne Hochschulen) ermittelt. Diese neue Personalzielzahl hätte durch Herausrechnung des Hochschulpersonals jedoch geringer ausfallen müssen (17,29 VZÄ/1.000 Einwohner⁵).

Die Auswirkungen verdeutlicht folgende Tabelle:

	Stellen absolut	Personalzielzahl in VZÄ/1.000 EW
Stellenzielzahl PEK 2011	40.855	
abzgl. Hochschulpersonal lt. PEK 2011	- 4.392	
„bereinigte“ Stellenzielzahl	36.463*	17,29*
„neue“ Personalzielzahl der Landesregierung	37.951*	18,0
Aufwuchs	+1.488	+0,71

* jeweils eigene Berechnung des Landesrechnungshofes

Mit der Festlegung der neuen Personalzielzahl von 18,0 VZÄ/1.000 Einwohner hat die Landesregierung ihr im PEK 2011 vom 13. September 2011 festgelegtes Ziel für 2019 aufgegeben, die Anzahl der Stellen auf 40.855 zu begrenzen. Das im PEK 2011 verankerte Stellenziel verringert sich damit um 1.488 Stellen. Ein verringerter Personalabbau im Umfang von rund 1.500 Stellen bedeutet finanzielle Mehrbelastungen für den Haushalt im Umfang von jährlich rund 75 Mio. €

Das Ministerium hat dargelegt, dass die neue Personalzielzahl von 18 VZÄ/1.000 Einwohner auf der Grundlage der Bundesstatistik „Personal der Länder“ ermittelt wurde und aus seiner Sicht korrekt sei.

⁵ 36.463 Stellen x 1.000 Einwohner / 2.108.388 Einwohner = 17,29 Stellen

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass er die neue Personalzielzahl durch Herausrechnung des Hochschulpersonals auf Grundlage der bisherigen Personalzielzahl berechnet hat.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Abweichungen der in den verschiedenen Dokumenten dargestellten Stellenziele für den 31. Dezember 2019 im Vergleich zum PEK 2011 (Stand: 13. September 2011) in ausgewählten Schwerpunktbereichen:

Schwerpunkt-bereiche	PEK 2011 (Stand: 30.09.2011)	PMK	PSB 2013	AEK	PEK 2011 (Stellung- nahme MF 21.03.2014)
Ministerialverwaltung	1.729 Stellen	1.054 VZÄ	907 VZÄ	keine Darstellung	1.772 Stellen
Geoinformationsver- waltung	600 Stellen	422 VÄ	337 VZÄ	600 Stellen	600 Stellen
Polizeivollzug	5.000 Stellen	keine gesonderte Darstellung		keine Darstellung	5.000 Stellen
Polizeiverwaltung	777 Stellen				777 Stellen
Gerichte und Staats- anwaltschaften	3.116 Stellen	2.952 VZÄ	2.994 VZÄ	keine Darstellung	3.116 Stellen
Justizvollzug	977 Stellen	843 VZÄ	928 VZÄ	keine Darstellung	977 Stellen
Finanzverwaltung	3.146 Stellen	3.163 VZÄ	3.205 VZÄ	keine Darstellung	3.146 Stellen
allgemeinbildende Schulen	11.385 Stellen	12.620 Stellen	12.620 Stellen	12.620 Stellen ⁶	12.620 Stellen
berufsbildende Schulen	1.492 Stellen	2.010 Stellen	2.045 Stellen	2.045 Stellen ⁷	2.045 Stellen
Pädagogischer Mitarbeiter	1.100 Stellen	0 Stellen	1.078 Stellen	1.100 Stellen	1.100 Stellen
Übrige Verwaltung	6.208 Stellen	4.638 VZÄ	4.807 VZÄ	keine Darstellung	6.400 Stellen

Damit geht das Ministerium der Finanzen nach den eigenen Darstellungen in seiner Stellungnahme vom 21. März 2014 von einer Erhöhung der Stellenzielzahlen 2019 gegenüber dem PEK 2011 im Umfang von 2.023 Stellen aus.

Auch die im Personalstandsbericht 2012 (38.209 VZÄ), im Personalmanagementkonzept (38.209 VZÄ) sowie im Personalstandsbericht 2013 (37.553 Stellen bzw. 37.343 VZÄ) insgesamt dargestellten Angaben weisen unterschiedliche Zahlen für das Jahr 2019 aus. Während im Personalstandsbericht 2013 auch Stellenzahlen ausgewiesen sind, fehlen diese im Personalstandsbericht 2012 sowie im Personalmanagementkonzept.

Es fehlt damit an transparenten Datengrundlagen für eine systematische Steuerung der Personalausgaben. Ein Vergleich der jeweiligen Zahlen ist nicht ohne Weiteres möglich.

⁶ errechnet aus dargestellter Schüler-Lehrer-Relation (13,5)

⁷ errechnet aus dargestellter Schüler-Lehrer-Relation (23,0)

Die verschiedenen Unterlagen der Landesregierung sind nicht aufeinander abgestimmt. Ein Vergleich mit den im ursprünglichen PEK 2011 (Stand: 13. September 2011) enthaltenen Angaben ist insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Darstellungsformen und der neuen Stellenfestlegungen für einzelne Bereiche nicht mehr möglich.

Hinzu kommt die Erhöhung der Gesamtstellenzahl für 2019 aufgrund der Neufestlegung der Zielstellenzahl von 18,0 VZÄ/1.000 Einwohner sowie die Erhöhung der bisherigen Stellenziele in einzelnen Schwerpunktbereichen.

In der Stellungnahme vom 21. März 2014 hat das Ministerium der Finanzen zudem mitgeteilt, dass derzeit über eine Neubetrachtung von dauerhaft drittmittelfinanzierten Stellen diskutiert wird, ohne dass bereits ein Ergebnis vorliegt. Diese Maßnahme würde eine Erhöhung des Stellenziels für den Schwerpunktbereich „Übrige Verwaltung“ bedeuten.

Aus den oben genannten Gründen hält der Landesrechnungshof eine zeitnahe Aktualisierung des PEK für notwendig. Dies hat die Landesregierung bis 2009 auch jährlich praktiziert.

5 Schlussfolgerung

Die Konsolidierung des Landeshaushaltes ist auch in Zukunft unverzichtbar. So sind die finanzpolitischen Rahmenbedingungen geprägt von zurückgehenden Leistungen des Bundes und der EU. Auch der Rückgang der Bevölkerung in Sachsen-Anhalt wird sich nach derzeitigem Stand fortsetzen.

Sachsen-Anhalt verfügt im Vergleich zu den anderen Flächenländern über eine deutlich höhere Personalausstattung als der Durchschnitt aller Flächenländer. Um den Landeshaushalt bis 2019 insgesamt zu konsolidieren, ist es daher unverzichtbar, dass die Personalausstattung angepasst wird.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die im PEK 2011 für den 31. Dezember 2019 definierten Stellenziele im nächsten Haushaltsplanentwurf (Doppelhaushalt 2015/2016) durch konkrete Festlegung der Abbaupunkte des Überhangpersonals verbindlich zu untersetzen.

Durch die Untersetzung des erforderlichen Personalabbaus im Haushaltsplan ergeben sich für die Ressorts zudem verlässliche Planungsgrundlagen für den Personalbereich.

Das Parlament als Budgetgeber legt damit transparent fest, mit welchem Personalbestand die Aufgabenerledigung in den einzelnen Verwaltungsbereichen künftig erfolgen soll. Daraus können die Ressorts auch die bestehenden weiteren Erfordernisse zur Optimierung (z. B. der Strukturen und Geschäftsabläufe) ableiten.

Auch im Hinblick auf die erforderliche und nötige Personalentwicklung – vor allem vor dem Hintergrund der in vielen Verwaltungsbereichen ungünstigen Altersstruktur – ist die Darstellung und Untersetzung des Personals der Titelgruppe 96 unverzichtbar. Nur anhand der Anzahl des in einem bestimmten Zeitraum abzubauenen Personals kann beurteilt werden, in welchem Umfang Neueinstellungen realisierbar sind.

Der Landesrechnungshof bewertet kritisch, dass es mit der Festlegung einer neuen Personalzielzahl von 18,0 VZÄ/1.000 Einwohner faktisch zu einer Verringerung der Einsparverpflichtung im Umfang von rund 1.500 Stellen gekommen ist. Sofern aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern, die Stellenzahlen des Hochschulbereiches nicht mehr in eine Gesamtbetrachtung einbezogen werden, darf dies nicht zu einer Verringerung der Abbaupflichtung für die übrigen Bereiche führen. Des Weiteren sollen die Zielzahlen des Hochschulbereiches aus Sicht des Landesrechnungshofes gesondert ausgewiesen und betrachtet werden.

Der Landesrechnungshof hält es außerdem für notwendig, das derzeit gültige PEK zeitnah zu aktualisieren. Zudem sollten die zukünftigen Unterlagen zur Personalentwicklung des Landes in ihrer Darstellungsart und Darstellungstiefe aufeinander abgestimmt werden. Damit wäre ein unmittelbarer Vergleich aller Informationen mit den im PEK 2011 dargestellten Angaben möglich. Dies schließt auch eine (zumindest) nachrichtliche Darstellung der Stellenentwicklung im Hochschulbereich ein.

Bisher erschwert die Vielzahl der Unterlagen es dem Budgetgeber und der Verwaltung, sich zu den aktuellen Planungen der Landesregierung mit vertretbarem Aufwand ein zutreffendes Bild zu verschaffen und sachgerechte Entscheidungen im Personalbereich zu treffen.

Die verschiedenen Unterlagen zur Personalentwicklung sollten für alle Bereiche sowohl die VZÄ als auch die Anzahl der Stellen ausweisen. Dadurch kann vor allem im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens ein unmittelbarer Vergleich mit den Stellenplänen ermöglicht werden.

Mit der nächsten Fortschreibung des PEK bedarf es aus Sicht des Landesrechnungshofes aufgrund von Personalanpassungen in den anderen Bundesländern ggf. einer erneuten Überprüfung der bisher festgelegten Personalzielzahl. Andere Länder haben schon jetzt einen Stellenbestand erreicht, der insgesamt unter der von der Landesre-

gierung bestimmten Zielzahl von 18,0 VZÄ/1.000 Einwohner liegt (z. B. Schleswig-Holstein: 17,0 VZÄ/1.000 Einwohner, Stand: 30. Juni 2012). Auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Stellenentwicklung in anderen Ländern hat der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2010, Teil 1 (S. 24 ff.) hingewiesen.

In seinem Jahresbericht 2008, Teil 1⁸ hat der Landesrechnungshof dargestellt, dass die bloße Verlagerung von Aufgaben aus der Landesverwaltung in andere Bereiche den Landeshaushalt nicht entlastet. Das betrifft Körperschaften, Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts, aber auch wirtschaftliche Beteiligungen des Landes, die überwiegend aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Soweit in den Ausgliederungen kein bisheriges Landespersonal eingesetzt wird, kommt es sogar zu zusätzlichen finanziellen Belastungen.

So wurde beispielsweise die Landesenergieagentur GmbH mit einem Stellenumfang von neun neuen Stellen gegründet. Hierfür sind im Wirtschaftsplan für 2014 fast 700.000 € Personalausgaben ausgewiesen. Hinzuweisen ist auch auf die Kostenerstattung an die Investitionsbank des Landes Sachsen-Anhalt. Diese Kostenerstattung dient u. a. zur Deckung des in der Investitionsbank anfallenden Personalaufwandes für die Bearbeitung von Förderprogrammen des Landes.

Da letztlich über Zuschüsse eine Finanzierung des ausgegliederten Personals aus dem Landeshaushalt erfolgt, ist die Einbeziehung der Ausgliederungen auch in Bezug auf die Personalplanungen geboten. Mit Beschluss vom 17. Juni 2010 hat der Landtag (LT-Drs. 5/77/2588 B) daher die Einbeziehung der Ausgliederungen in künftige PEK gefordert.

Dieser Zusammenhang ist auch bei einer eventuellen Kommunalisierung von Aufgaben zu beachten.

⁸ Abschnitt B Nr. 1 „Personalausgabenentwicklung und Personalentwicklungskonzepte der Landesregierung“

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

1 Angespannte Haushalts- und Finanzlage der Theater

Die vom Landesrechnungshof bisher geprüften Theater in Sachsen-Anhalt haben erhebliche eigene Anstrengungen unternommen, um die Ausgaben zu begrenzen.

Dies erfolgte unter anderem durch

- die teilweise Schließung von Sparten,
- die zusätzliche Einsparung von Stellen,
- den Abschluss von Haustarifverträgen sowie
- die häufigere Durchführung von Gastspielen und die Bildung von Kooperationen.

Wenn das derzeitige Angebot aufrechterhalten werden soll, bestehen nur noch eingeschränkte Einsparmöglichkeiten.

Der Landesrechnungshof betrachtet den Abschluss von Haustarifverträgen als langfristig nicht geeignet, um die Leistungsfähigkeit der Theater auf dem bisherigen Niveau aufrechtzuerhalten.

Nach dem „Landeskulturkonzept Sachsen-Anhalt 2025“ soll eine langfristige Sicherung der Theater- und Orchesterlandschaft durch Strukturanpassungen ohne finanzielle Überforderung von Träger und Land gewährleistet werden.

Bei der weiteren Entwicklung der Theater sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes unter Aufrechterhaltung des aktuellen künstlerischen Profils die Spielräume für weitere Stellenreduzierungen begrenzt. Diese können nur über Kooperationen oder Fusionen realisiert werden.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das Kultusministerium die ursprünglich geplante Fusion des „Nordharzer Städtebundtheaters“ mit der „Landesbühne Eisleben“ im Rahmen der Verhandlungen zu den neuen Theaterverträgen nicht mehr unterstützt hat.

Die Kommunen als Träger der Theater und das Land als Fördermittelgeber sollten gemeinsam Konzepte entwickeln bzw. umsetzen, um eine zukunftssichere

Theaterstruktur zu schaffen. Dabei sollte eine Rechtsform gewählt werden, die die Transparenz und den Einfluss der Kommunen sichert.

Die nach den Theaterverträgen anzustrebenden Besucherzahlen hat nur das „Theater der Altmark“ in einer Spielzeit erreicht. Die „Landesbühne Eisleben“ und das „Nordharzer Städtebundtheater“ haben die Besucherzahlen in keiner Spielzeit erreicht.

1 Vorbemerkungen

Nach Artikel 36 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt sind Kunst und Kultur durch das Land und die Kommunen zu schützen und zu fördern.

Das Land unterstützt die kommunalen Theater durch den Abschluss mehrjähriger öffentlich-rechtlicher Theaterverträge. Diese wurden bzw. werden zwischen dem Land und den kommunalen Trägern der Theater (bzw. zum Teil auch mit den Theatern selbst) abgeschlossen. Damit soll den Kommunen und ihren Bühnen eine mittelfristige Planungs- und Finanzierungssicherheit gegeben werden.

Mit dem Beschluss über den Doppelhaushalt 2008/2009 des Landes standen für die Theaterförderung in der Förderperiode 2009 bis 2012 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 142 Mio. € in Jahresscheiben zu je 35,6 Mio. € zur Verfügung. Das entsprach z. B. im Jahr 2009 einem Anteil von 38 v. H. des gesamten Kulturetats des Landes.

Im Doppelhaushalt 2012/2013 des Landes waren für die vertragsgebundene Theater- und Orchesterförderung Haushaltsmittel in Höhe von 36,25 Mio. € für das Jahr 2013 eingestellt. Darüber hinaus waren für die Jahre 2014 bis 2016 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von jährlich 36,25 Mio. €, also insgesamt 145 Mio. €, im Haushaltsplan veranschlagt.

Diese Verpflichtungsermächtigungen wurden im Zusammenhang mit der Errichtung eines Kulturkonvents (Beschluss des Landtages LT-Drs. 6/395) nicht in Anspruch genommen. Stattdessen schlossen das Land und die Träger Finanzierungsvereinbarungen für das Jahr 2013 auf der Grundlage des Beschlusses der Landesregierung vom 7. Juli 2012 ab. Die vertraglichen Inhalte der vorhergehenden vierjährigen Finanzierungsvereinbarungen (2009 bis 2012) wurden in diesen Verträgen bis auf eine Ausnahme (Vertrag „Theater der Region“ Dessau-Roßlau) mit gleichen Inhalten und Fördersummen fortgeschrieben.

Der von der Landesregierung eingebrachte Haushaltsplanentwurf für das Haushaltsjahr 2014 enthielt eine Senkung der bisherigen jährlichen Landeszuschüsse um rund 6,3 Mio. €. Der Landtag hat mit seinem Beschluss vom 11. Dezember 2013 diese Reduzierung für 2014 auf 29,7 Mio. € einschließlich einer Verpflichtungsermächtigung für die Jahre 2015 bis 2018 in Höhe von 117.950.000 € bestätigt.

Darüber hinaus sind ein Strukturanpassungsfonds in Kapitel 0787, Titel 633 01 über 1 Mio. € und ein Dynamisierungsfonds in Kapitel 0787, Titel 633 02 über 400.000 € eingerichtet worden. In letzterem sind Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2015 bis 2018 in Höhe von insgesamt 4.255.100 € veranschlagt.

Dabei dient der Dynamisierungsfonds zur Absicherung der Tarifsteigerungen in den Jahren 2014 bis 2018, wobei Einrichtungen daraus erst Mittel erhalten, wenn ihre Strukturanpassung abgeschlossen ist.

Aus dem Strukturanpassungsfonds dürfen laut Haushaltsvermerk *„Mehrausgaben zur Finanzierung von Strukturanpassungsmaßnahmen mit Einwilligung des Ausschusses für Finanzen auf Empfehlung des Ausschusses für Bildung und Kultur auf der Grundlage eines Strukturanpassungskonzeptes geleistet werden“*. Gemäß einer Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 17. Januar 2014 kann dieser Fonds *„nach Bedarf und Vorlage belastbarer Kalkulationen aufgestockt werden.“* Während der Haushaltsberatungen wurden weder die erforderliche Höhe noch die weiteren Finanzierungsquellen des Fonds benannt.

Der Landesrechnungshof führt auf der Grundlage von § 66 Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt und § 126 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt Schwerpunktprüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Theater des Landes Sachsen-Anhalt durch.

Der Landesrechnungshof hat den Eigenbetrieb „Anhaltisches Theater Dessau“, den Regiebetrieb der Hansestadt Stendal „Theater der Altmark“ und den Zweckverband „Nordharzer Städtebundtheater“ jeweils im Jahr 2012 sowie die „Theater- und Kulturwerk gGmbH“ (Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben) mit Sitz in der Lutherstadt Eisleben im Jahr 2013 geprüft.

Darüber hinaus prüfte der Landesrechnungshof auch die wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel des Landes.

Mit den Prüfungen soll aufgezeigt werden, ob die Kommunen als Träger der Theater bei der Erfüllung und Umsetzung der kulturpolitischen Aufgaben wirtschaftlich und sparsam verfahren und die Haushaltsmittel ordnungsgemäß verwenden.

Bereits im Jahresbericht 2012, Teil 2 hat der Landesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des „Anhaltischen Theaters“ in Dessau gewürdigt.

In diesem Jahresbericht wird eine Betrachtung des „Theaters der Altmark“ der Hansestadt Stendal, des „Nordharzer Städtebundtheaters“ und der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ vorgenommen.

Das „Theater der Altmark“ ist ein Regiebetrieb der Hansestadt Stendal, während das „Nordharzer Städtebundtheater“ als Zweckverband geführt wird und die „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ als „Theater- und Kulturwerk gemeinnützige GmbH“. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Organisation und Größe lassen sich die Häuser nur bedingt miteinander vergleichen.

2 Erkenntnisse aus der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Theater

2.1 Finanzierung in Abhängigkeit von Struktur und Organisation der Theater

Allgemeines

Das „Theater der Altmark“ ist seit 1994/1995 ein Einspartentheater mit der Sparte Schauspiel, darin eingeschlossen das Kinder- und Jugendtheater sowie die theaterpädagogische Arbeit. Im Großen Haus befinden sich 556 Sitzplätze, im Kleinen Haus 99 Sitzplätze, im Rangfoyer 81 Sitzplätze, im Raumfoyer 45 Sitzplätze und in der Raumbühne 120 Sitzplätze. Außerdem werden durch das „Theater der Altmark“ u. a. drei publikumswirksame Spielstätten in der Region bespielt:

- die Klosterruine Arendsee mit 140 Sitzplätzen,
- der Gerberhof mit 70 Sitzplätzen und
- das Theaterpädagogische Zentrum (TPZ) mit 40 Sitzplätzen.

Die ehemals eigenständigen Theaterbühnen Halberstadt, Quedlinburg und Ballenstedt haben sich im Jahr 1992 als kommunaler Zweckverband „Nordharzer Städtebundtheater“ zusammengeschlossen. Es entstand ein Dreispartentheater, das derzeit das Musiktheater und Orchester in Halberstadt und das Schauspieltheater in Quedlinburg unterhält. An beiden Standorten werden vier Bühnen bespielt:

- Großes Haus Halberstadt und Kammerbühne mit insgesamt 600 Plätzen und
- Großes Haus Quedlinburg und Neue Bühne mit insgesamt 350 Plätzen.

Darüber hinaus werden im Sommer Freilichtbühnen bespielt, z. B. das Bergtheater Thale, die Waldbühne Altenbrak, auf dem Schlosshof Wolfenbüttel, auf dem Schlosshof und dem Markt Harzgerode sowie im Wasserschloss Westerburg.

Die „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ ist ein Einspartentheater mit der Sparte Schauspiel. Dazu gehören das Kinder- und Jugendtheater sowie die theaterpädagogische Arbeit.

Im großen Haus befinden sich 385 Sitzplätze und in der Studiobühne 96 Sitzplätze.

Alle drei Theater verstehen sich als Theater der Region, d. h. sie wollen durch ihr überregionales Angebot auch für andere Städte und Gemeinden Kulturleistungen erbringen.

„Theater der Altmark“ der Hansestadt Stendal

Das „Theater der Altmark“ wird als Regiebetrieb an einem Standort im Stadtgebiet von Stendal betrieben.

Der Regiebetrieb ist hauptsächlich für kleinere Betriebseinheiten geeignet. Fast die Hälfte (45 v. H.) der 155 Theater in Deutschland werden als Regiebetrieb geführt, einer Rechtsform, bei der der Einfluss von Politik und Verwaltung am größten ist. Kommunale Regiebetriebe sind eng in die Gemeindeverwaltung integriert und rechtlich, organisatorisch sowie haushalts- und finanzwirtschaftlich in die kommunale Gebietskörperschaft eingegliedert. Sie besitzen – anders als die Eigenbetriebe – keine eigenen Organe und führen keinen eigenen Stellenplan.

Daher ist der gesetzliche Vertreter von Regiebetrieben regelmäßig der Hauptverwaltungsbeamte einer Kommune.

Die Einflussnahme der Stadt ist bei dieser Organisationsform jederzeit umfassend gewährleistet.

Direkt dem Oberbürgermeister der Hansestadt Stendal unterstellt ist der Intendant des „Theaters der Altmark“. Gemäß Dienstvertrag hat der Intendant umfangreiche Befugnisse zur künstlerischen und verwaltungsmäßigen Leitung des Theaters.

Die bestehenden Kooperationen mit zwei Theatern aus Brandenburg stellen ein geeignetes Mittel dar, um einen wirtschaftlichen Einsatz des vorhandenen Personals zu gewährleisten.

Das „Theater der Altmark“ erhält Fördermittel vom Land und vom Landkreis Stendal.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Höhe:

- in € -

Jahr	Gesamtzuschuss Stadt	Förderung Landkreis	Summe kommunaler Förderung	Förderung Land	Förderung Sonstige	Budget gesamt
2007	890.623	463.600	1.354.223	1.360.000	108.157	4.176.603
2008	906.000	463.600	1.369.600	1.360.000	64.738	4.163.938
2009	1.418.508	463.600	1.882.108	1.360.000	78.280	5.202.496
2010	1.108.596	463.600	1.572.196	1.480.000	60.447	4.684.839
2011	1.077.395	463.600	1.540.995	1.480.000	98.183	4.660.173
2012	1.063.252	464.600	1.527.852	1.480.000	20.000	4.555.704

In mehreren Haushaltsjahren erwies sich die geplante Finanzierung des Theaters in der Umsetzung als nicht ausreichend. Es waren außerplanmäßige Zuschüsse der Stadt zum Defizitausgleich erforderlich.

Angesichts der angespannten Wirtschaftslage hatte das „Theater der Altmark“ ab der Spielzeit 1994/1995 die Sparten Musik- und Tanztheater geschlossen. Von den 225 Beschäftigten im Jahr 1993 sind aktuell 100 Stellen erhalten geblieben. Nach Einschätzung der Stadt wurden dadurch allein in der Spielzeit 1994/1995 rund 1,5 Mio. € eingespart. Mit einem Personalstamm von 100 Beschäftigten konnte unter Wahrung eines möglichst hohen künstlerischen Niveaus ein Einsparten-(Schauspiel)-Theater betrieben werden.

Weitere personelle Einschnitte erfolgten in den Jahren 2003 bis 2005. Seither ist die Betriebsstruktur auf rund 70 Beschäftigte ausgerichtet. Diese Personalausstattung erfordert zur Aufrechterhaltung des Theaterangebotes sowohl für einzelne Projekte als auch für kurzfristige Ausfälle die Verpflichtung von Honorarkräften.

Die Stadt hat damit bereits frühzeitig grundlegende Entscheidungen zur inhaltlichen und strukturellen Ausrichtung des Theaters getroffen.

Der Landesrechnungshof erkennt die Anstrengungen der Hansestadt Stendal zur Aufrechterhaltung des Theaters ausdrücklich an. Aufgrund der bereits getroffenen strukturellen Maßnahmen sehen die Hansestadt Stendal und das „Theater der Altmark“ nur noch eingeschränkte Einsparmöglichkeiten, wenn das derzeitige Angebot aufrechterhalten werden soll. Diese Einschätzung wird vom Landesrechnungshof geteilt.

„Nordharzer Städtebundtheater“

Die Städte Halberstadt und Quedlinburg sowie der Landkreis Harz sind für den Zweckverband „Nordharzer Städtebundtheater“ durch die Wahrnehmung der Organschaft verantwortlich. Die Aufgaben der Organe des Zweckverbandes sind in der Verbands-

satzung geregelt. Dabei sind Prüfungsrechte für die beteiligten Kommunen und für den Landesrechnungshof satzungsmäßig eingeräumt.

Die Einflussnahme und Kontrolle durch die Verbandsmitglieder sind im Rahmen der Satzung gewährleistet.

Die Deckung des Finanzbedarfs erfolgt durch vertraglich festgelegte Zuweisungen des Landes (Theaterverträge Land), vertraglich festgelegte Umlagen der Verbandsmitglieder (Theaterverträge Kommunen), eigene Einnahmen und sonstige Zuwendungen und Zuschüsse öffentlicher Stellen. Die Verbandsumlagen werden anteilig durch die Verbandsmitglieder Landkreis Harz in Höhe von 55,5 v. H., Stadt Halberstadt in Höhe von 31,4 v. H. und Stadt Quedlinburg in Höhe von 13,1 v. H. geleistet. Der Finanzierungsanteil der Verbandsmitglieder muss den Finanzierungsanteil des Landes übersteigen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick der Finanzierung der Betriebsmittel des Theaters seit 2007:

- in € -

Haushaltsjahr	Zuschüsse Träger	Förderung Land	Förderung Sonstige	Budget gesamt
2007	3.180.131,00	3.180.000,00	231.830,45	6.593.968,45
2008	3.378.131,00	3.180.000,00	109.414,00	6.669.553,00
2009	3.378.904,00	3.180.000,00	196.339,44	6.757.252,44
2010	3.551.921,00	3.380.000,00	170.750,28	7.104.681,28
2011	3.379.044,00	3.380.000,00	288.156,16	7.049.211,16
2012	3.378.900,00	3.380.000,00	173.107,20	6.932.007,20

Im Jahr 2010 haben die Träger dem Theater zur Durchführung des Haushaltes mehr Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt als in den anderen aufgeführten Haushaltsjahren, um die aufgelaufenen Defizite aus dem kameralistischen Haushalt 2009 in Höhe von 196.400 € auszugleichen.

Sonstige Förderungen müssen vom Theater jährlich neu eingeworben werden. Mit diesen Mitteln werden insbesondere Jugendprojekte realisiert.

Im Jahr 2006 wurde bereits eine Etatabsenkung für den Theaterbetrieb durchgeführt. Im Vergleich zum Vorjahr standen dem Zweckverband 600.000 € weniger zur Verfügung. Dies hatte umfangreiche Sparmaßnahmen zur Folge. Die angeglichene Struktur bedeutete zu dieser Zeit eine Reduzierung des künstlerischen Gesamtangebotes. Das Vorstellungsangebot wurde insgesamt reduziert.

Zur Einsparung von Haushaltsmitteln wurden folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Verkleinerung des Orchesters um 10 Stellen auf 35 Mitglieder,

- Verkleinerung des Opernchores um 2 Stellen,
- Verkleinerung des Schauspielensembles um 10 Stellen,
- Reduzierung des übrigen Personals um 20 Stellen,
- Geltung von Haustarifverträgen ab dem Jahr 2005. Damit war die Möglichkeit einer weiteren Anpassung der Stellenzahl erschwert.

Das „Nordharzer Städtebundtheater“ und das „Philharmonische Kammerorchester Wernigerode GmbH“ haben am 20. Dezember 2012 eine Kooperationsvereinbarung geschlossen, die für zunächst fünf Jahre gilt.

Die getroffene Vereinbarung geht von zwei unabhängigen, selbstständig spielfähigen – jeweils in eigener Trägerschaftsform organisierten – Orchestern aus, die sich u. a. gegenseitig unterstützen, gemeinsame Projekte planen und im Marketingbereich gemeinsam agieren.

Die geplante Einsparung von jährlich 147.000 € für den Zweckverband ergibt sich danach zum einen durch die Verkleinerung des Orchesters und zum anderen durch zu erwartende Synergieeffekte im Rahmen der Zusammenarbeit. Dadurch kann das Theater sein Spielplanangebot mit geringerer Personalstärke aufrechterhalten.

Der Landesrechnungshof hat bei der im Zweckverband „Nordharzer Städtebundtheater“ durchgeführten Prüfung festgestellt, dass eine positive Wirkung durch die Kooperationsvereinbarung mit dem Philharmonischen Kammerorchester erwartet wird.

Der Landesrechnungshof erkennt die Anstrengungen des Theaters ausdrücklich an. Aufgrund der bereits getroffenen strukturellen Maßnahmen sehen die Träger des Theaters und das Theater selbst nur noch eingeschränkte Einsparmöglichkeiten, wenn das derzeitige Angebot aufrechterhalten werden soll. Diese Einschätzung wird vom Landesrechnungshof geteilt.

„Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“
(„Theater- und Kulturwerk gemeinnützige GmbH“)

Die „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ ist ein Einspartentheater mit der Sparte Schauspiel. Dazu gehören auch das Kinder- und Jugendtheater sowie die theaterpädagogische Arbeit.

Das Theater in der Lutherstadt Eisleben wurde bis zum 31. Dezember 2010 als „Theaterzweckverband Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ geführt. Geschäftsführer war der Landrat des Landkreises Mansfeld-Südharz.

Am 29. April 2010 wurde die „Theater und Kulturwerk gGmbH“ für den Betrieb der Landesbühne mit Sitz in Eisleben gegründet. Gesellschafter sind der Landkreis Mansfeld-Südharz mit einem Geschäftsanteil von 78,9 v. H., die Lutherstadt Eisleben mit einem Geschäftsanteil von 19,1 v. H. sowie die Stadt Hettstedt mit einem Geschäftsanteil von 2,0 v. H.

Die Gesellschaft hat mit Wirkung vom 1. Januar 2011 die Aufgabe „Führen eines Theaterbetriebes“ und damit den gesamten Spiel- und Probenbetrieb der Landesbühne übernommen.

Die Deckung des Finanzbedarfs erfolgt durch vertraglich festgelegte Zuweisungen des Landes, vertraglich festgelegte Zuweisungen der Gesellschafter der Theater und Kulturwerk gGmbH, eigene Einnahmen sowie sonstige Zuwendungen und Zuschüsse öffentlicher Stellen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Finanzierung der Betriebsmittel des Theaters seit 2009:

- in € -

Jahr	Landkreis Mansfeld-Südharz	Lutherstadt Eisleben	Stadt Hettstedt	Förderung Land	Sonst. Förderung: Sonderzuschuss LK MSH*/Stadt Eisleben	Budget gesamt
2007	1.131.700	150.500	26.400	1.278.300	-	2.586.900
2008	1.131.700	150.500	26.200	1.278.300	-	2.586.700
2009	1.131.700	250.000	26.200	1.278.300	1.216.300/0	3.902.500
2010	1.131.700	250.000	26.200	1.278.300	1.113.729/50.000	3.849.929
2011	1.131.700	250.000	26.200	1.278.300	0/50.000	2.736.200
vorläufiges Ist 2012	1.134.723	250.000	26.200	1.278.300	0/50.000	2.739.223
2013 Haushaltsplan	949.100	516.400	27.900	1.278.300		2.771.700

* Landkreis Mansfeld-Südharz

Zur Deckung des Finanzbedarfs war der Zweckverband (nach § 16 der Verbandssatzung bis 2010) und ist die „Theater und Kulturwerk gGmbH“ (nach § 14 des Gesellschaftsvertrages ab 2011) berechtigt, eine Umlage zu erheben.

Zudem gewährte der Landkreis Mansfeld-Südharz gemäß Vereinbarung vom 4. Mai 2009 dem Theaterzweckverband im Jahr 2009 für die Jahre 2009 und 2010 einen Sonderzuschuss in Höhe von insgesamt 2.330.000 €, den der Zweckverband einer zweckgebundenen Rücklage zuführte.

Dieser Zuschuss diente zum einen der finanziellen Absicherung (Finanzierung der laufenden Aufwendungen) und zum anderen der Anschubfinanzierung der Umwandlung des Zweckverbandes in eine GmbH.

In den Jahren 2011 und 2012 erfolgte die Auflösung dieser Rücklage in Höhe von 1.216.300 € bzw. 1.113.700 €.

Auch die Lutherstadt Eisleben gewährte von 2010 bis 2012 einen Sonderzuschuss in Höhe von jährlich 50.000 €, der ebenfalls der zweckgebundenen Rücklage zugeführt wurde.

Im Wege einer Festbetragsfinanzierung gewährte das Land als Projektförderung im Vertragszeitraum bis 2012 nicht rückzahlbare Zuwendungen zur Mitfinanzierung der jährlich entstehenden Betriebskosten (Personal- und Sachkosten). Sie beträgt seit dem Jahr 2009 jährlich 1.278.300 €. Der Vertrag mit dem Land vom 23. September 2009 für den Zeitraum 2009 bis 2012 wurde um ein Jahr verlängert.

Zur Erfüllung der fixierten Ziele wurden die in diesem Vertrag festgelegten Konditionen und Verpflichtungen für die Laufzeit 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2013 fortgeschrieben. Ziele des Vertrages sind die Wahrnehmung der Landesbühnenfunktion sowie ein vielfältiges Theaterangebot für Kinder und Jugendliche.

Der Landesrechnungshof erkennt die Anstrengungen der „Theater und Kulturwerk GmbH“ ausdrücklich an. Aufgrund der bereits getroffenen strukturellen Maßnahmen sieht die „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ nur noch eingeschränkte Einsparmöglichkeiten, wenn das derzeitige Angebot aufrechterhalten werden soll. Diese Einschätzung wird vom Landesrechnungshof geteilt.

Insgesamt ist festzustellen:

Regelmäßig waren die geplanten Finanzierungen der Theater durch die Träger und die Unterstützung durch die Landesmittel nicht ausreichend und daher außerplanmäßige Zuschüsse der Träger zum Defizitausgleich erforderlich.

Gründe dafür waren unter anderem die fehlende Dynamisierung der Zuschüsse des Landes und der Träger. Die Haustarifverträge konnten auf der einen Seite nur begrenzt zu Einsparungen führen. Auf der anderen Seite verhinderten sie aber notwendige personelle Maßnahmen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass in den neuen Theaterverträgen die Zuschüsse des Landes und der Träger zur Begleitung der notwendigen Strukturpassungen für den Vertragszeitraum dynamisiert sind.

Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme vom 10. April 2014 Folgendes angeführt:

„Die Träger und die Landesregierung stimmen überein, dass die im Vertragszeitraum anfallenden Kostensteigerungen – vor allem Tarifsteigerungen – nicht mehr durch weitere Konsolidierungsbeiträge der Theater erbracht werden können. Deshalb sieht es das Kultusministerium als gelungen an, in den neuen Förderverträgen eine jährliche Dynamisierung der Zuwendungen von Land und Trägern zu verankern. Damit wird oben genanntes Problem zukünftig gelöst, und es werden im Vertragszeitraum nicht erneut Defizite aufgebaut, die am Ende der Vertragslaufzeit neue Strukturdebatten auslösen würden.“

Beabsichtigte Fusion des „Nordharzer Städtebundtheaters“ mit der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“

Die Zielsetzung des Landes bei der Förderung der Theaterlandschaft bestand entsprechend des Landeskulturkonzepts (Leitlinien zur Kulturpolitik) aus dem Jahr 2004 darin, eine „künstlerisch potente und betriebswirtschaftlich vernünftig strukturierte Theaterlandschaft“ zu sichern.

Nach dem Förderkonzept zur Entwicklung der Theater- und Orchesterlandschaft in Sachsen-Anhalt⁹ stellt gerade die Orientierung auf den Ausbau der Kooperationsvereinbarungen zwischen den Standorten einen besonderen Schwerpunkt dar.

In diesem Förderkonzept wird das Förderinteresse des Landes u. a. wie folgt beschrieben:

- Entstehen künstlerischer Spitzenleistungen mit überregionaler Ausstrahlung,
- Qualitätsvolles Theater- und Musikangebot in der Fläche,
- Theater- und Musikangebot für Kinder und Jugendliche und das Wirken im Bereich der kulturellen Bildung,
- Ausbau der Kooperationsbeziehungen der Bühnen untereinander.

Auch das neue „Landeskulturkonzept Sachsen-Anhalt 2025“ vom Februar 2014 beinhaltet als einen Schwerpunkt Kooperationen und Ressourcenbündelung. Es will u. a. dazu beitragen, die Kulturlandschaft zu erhalten und weiterzuentwickeln sowie Kooperationen und Vernetzungen anzuregen, zu erweitern und zu verstetigen. Die Landesregierung will Kommunen unterstützen, die Kooperationen anstreben oder sich zu Kulturregionen/-räumen zusammenschließen.

⁹ Bericht des Kultusministeriums vom 9. Oktober 2008 zum Beschluss des Landtages vom 13. Dezember 2007 – LT-Drs. 5/31/1020 B

Im Hinblick auf die aktuelle und künftige wirtschaftliche Leistungskraft der beteiligten Verbandsmitglieder und der zu erwartenden Änderungen der Landesförderung (weniger Förderung im Jahr 2014) war daher vorgesehen, dass das „Nordharzer Städtebundtheater“ mit der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ fusioniert. Zur Erfüllung dieses Landesinteresses beabsichtigten beide Theater eine mögliche Fusion voranzubringen.

Dazu wurden zum Jahresende 2012 Beschlüsse in den politischen Gremien der Verbandsmitglieder gefasst. Die Träger des Zweckverbandes, der Landkreis Harz sowie die Städte Halberstadt und Quedlinburg beabsichtigten, den Zweckverband zum 31. Dezember 2013 aufzulösen und zum 1. Januar 2014 der im Landkreis Mansfeld-Südharz bestehenden „Theater und Kulturwerk gemeinnützige-GmbH“ („Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“) beizutreten.

Es lag eine Absichtserklärung der derzeitigen Verbandsmitglieder vor, ein Theater in der Region zu behalten. Wie sich die finanzielle Beteiligung im Einzelnen gestalten sollte, war zum damaligen Zeitpunkt noch ungewiss.

Das „Nordharzer Städtebundtheater“ hatte bereits im Jahr 2012 Eckpunkte zur Spielplanstruktur der neuen „Landesbühne Mansfeld-Harz“ erarbeitet unter der Voraussetzung, dass alle bisherigen Rechtsträger im Verbund bleiben werden. Darin waren Vorschläge zur neuen Spielplanstruktur ab der Saison 2014/2015 enthalten. Unter bestimmten Voraussetzungen prognostiziert das Theater bis zum Jahr 2017 u. a. eine jährliche Einnahmeverbesserung von einem Prozent, kalkuliert mit 29 Stellenreduzierungen und Synergieeffekten bei der Nutzung der Werkstätten.

Auch die „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ hatte bereits entsprechende Vorbereitungen für eine mögliche Fusion getroffen.

Im Laufe des Jahres 2013 hatten sich aufgrund der vom Land beabsichtigten Streichung der Fördermittel für die „Landesbühne“ allerdings die Fusionsbestrebungen erledigt.

Mit Bekanntwerden der geplanten Reduzierung im Theaterbereich durch das Land war zunächst vorgesehen, dass der Theaterstandort in der Lutherstadt Eisleben keine Landesförderung mehr erhält. Da die „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ gar nicht mehr gefördert werden sollte, haben die Gesellschafter beschlossen, ihre Kulturwerk GmbH allein weiterzubetreiben.

Nach Gesprächen des Kultusministeriums mit den Theatern und einem Kabinettsbeschluss vom 2. Juli 2013 wollte die Landesregierung für die Fusion der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ mit dem „Nordharzer Städtebundtheater“ jeweils 750.000 € für die Jahre 2014 und 2015 zur Verfügung stellen. Voraussetzung war die Fusion beider Theater bis zum 1. Januar 2015.

Das „Nordharzer Städtebundtheater“ hielt eine Fusion mit einem nicht mehr geförderten Theater für nicht zielführend.¹⁰

Mit Beschluss des Landtages vom 11. Dezember 2013 wurden die Landesmittel für die Theaterförderung ab dem Jahr 2014 abgesenkt. Die „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ soll nunmehr 750.000 € im Jahr 2014 und je 400.000 € in den Jahren 2015 bis 2018 erhalten. Eine Fusion mit dem „Nordharzer Städtebundtheater“ ist dafür nicht mehr Voraussetzung.

Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme vom 10. April 2014 Folgendes angeführt:

„Es ist richtig, dass das Land lange Zeit die Fusionsabsichten zwischen der Landesbühne Eisleben und dem Nordharzer Städtebundtheater positiv begleitet hat.

Gleichwohl sind die Fusionspläne an der sehr schwierigen Haushaltssituation der Träger sowie der notwendigen Landesmittelreduzierung bei der Landesbühne Eisleben gescheitert, die so nicht absehbar waren.

Die jetzt gefundene Lösung, dass das Nordharzer Städtebundtheater fortbesteht und seine Kooperation mit dem Philharmonischen Kammerorchester Wernigerode mit dem Ziel der Fusion verstärkt und die Landesbühne Eisleben zu einem neuen, künstlerisch-kulturell viel breiter aufgestellten, modernen Kulturwerk umgewandelt wird, ist aus Sicht des Landes kulturpolitisch schlüssig und bietet gute Perspektiven.“

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die zunächst beabsichtigte Fusion der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ mit dem „Nordharzer Städtebundtheater“ aus struktureller und wirtschaftlicher Sicht zu unterstützen.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das Kultusministerium bei der Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Theater die Fusion des „Nordharzer Städtebundtheaters“ mit der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ im Rahmen der Verhandlungen zu den neuen Theaterverträgen nicht mehr weiterverfolgt hat.

¹⁰ Mitteldeutsche Zeitung vom 13. Juni 2013 und 21. September 2013

Rechtsform

Der Landesrechnungshof hatte bezüglich der beabsichtigten Fusion zu bedenken gegeben, dass es sich bei der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ um eine GmbH und beim „Nordharzer Städtebundtheater“ um einen Zweckverband handelt.

Die Träger des Zweckverbandes – der Landkreis Harz sowie die Städte Halberstadt und Quedlinburg – hatten beabsichtigt, den Zweckverband aufzulösen und der im Landkreis Mansfeld-Südharz bestehenden „Theater und Kulturwerk gemeinnützige GmbH“ („Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“) beizutreten.

Anders als bei einem Zweckverband ist bei der GmbH die Transparenz für die betroffenen Kommunen geringer. Das Stillschweigen aufgrund von Geschäftsgeheimnissen und Treuepflichten gegenüber der GmbH hat zwar seine Grenzen in der Berichtspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat, dem auch die Mitglieder der Kommunen angehören. Dennoch ist die Transparenz in einem privat-rechtlich organisierten Unternehmen nicht so ausgeprägt wie bei einem öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Ebenso hat das Weisungsrecht der Gemeinden an die Aufsichtsratsmitglieder seine Grenzen im Vorang des Gesellschaftsrechts.

Der Landesrechnungshof hatte deshalb den Trägern empfohlen, die Bildung eines Zweckverbandes zu favorisieren. Damit können die Verbandsmitglieder einen größeren Einfluss auf die inhaltlichen, strukturellen und wirtschaftlichen Entscheidungen für das Theater nehmen. Die Transparenz des Handelns des Theaters wäre jederzeit gegeben.

2.2 *Effektivität der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Theater*

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben der drei Theater. Dabei sind die Unterschiede auf die verschiedene Größe und Anzahl der Sparten zurückzuführen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei der Summe der aufgeführten Positionen nicht um die Gesamteinnahmen bzw. Gesamtausgaben handelt. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsformen der Theater können nur diese Angaben miteinander verglichen werden.

- in € -

2012	„Theater der Altmark“ Stendal	„Nordharzer Städtebundtheater“	„Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“
	Ist-Ergebnis	Ist-Ergebnis	vorl. Ist-Ergebnis
<u>Einnahmen</u>			
Zuschuss Land	1.480.000	3.380.000	1.278.300
Zuschuss Kommunen	Landkreis: 464.600 Stadt: 1.063.252	3.378.900	1.460.923
Eigene Einnahmen	579.396	997.802	464.385
Summe Einnahmen	3.587.248	7.756.702	3.203.608
<u>Ausgaben</u>			
Personalausgaben	2.889.529	6.732.609	2.339.258
Sachausgaben	720.111	848.106	465.401
Summe Personal- und Sachausgaben	3.609.640	7.580.715	2.804.659

Vergleich der Besucherzahlen

In den Theaterverträgen hat das Land die Kennzahl der „Besucherzahl“ als Indiz für die Erfolgskontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel herangezogen.

Aus den Eckdatenerhebungen des Kultusministeriums gehen die Besucherzahlen je Spielzeit hervor. Sie sind in der folgenden Tabelle im Vergleich zum anzustrebenden Besucher-Soll dargestellt:

Anzahl Besucher/Spielzeit	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Besucher-Soll laut Vertrag
„Theater der Altmark“ Stendal	52.672	42.280	60.995	57.295	60.000
„Nordharzer Städtebundtheater“	101.677	101.356	95.213	94.890	120.000
„Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“	55.476	52.079	50.835	52.264	60.000

Die in den Verträgen vorgesehenen Besucherzahlen wurden während der Vertragslaufzeit 2009 bis 2012 nur vom „Theater der Altmark“ in der Spielzeit 2010/2011 erreicht.

In der Fortschreibung der Finanzierungsvereinbarungen für das Jahr 2013 wurde keine Anpassung vorgenommen. Insofern führte die Nichterreicherung der Besucherzahlen nicht zu Konsequenzen.

Der Landesrechnungshof vergleicht im Folgenden die Besucherzahlen in den einzelnen Haushaltsjahren miteinander.

a) „Theater der Altmark“

Hinsichtlich der Besucherentwicklung, auf die einzelnen Sparten bezogen, ergibt sich folgender Überblick je Haushaltsjahr:

Sparte/Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Musiktheater	12.901	7.369	9.553	6.268	8.525	6.897
Schauspiel	8.923	7.142	7.586	11.089	18.349	13.704
Kinder/Jugendtheater	21.962	22.659	14.754	20.065	16.470	13.843
„Zu-Gast-Veranstaltungen“	7.431	6.167	3.408	3.713	4.905	6.748
Vermietungen	5.348	6.918	5.707	5.422	3.662	4.599
Sonstiges	6.307	11.518	10.406	10.691	13.943	7.884
Besucher gesamt	62.872	61.773	51.414	57.248	65.854	53.675

Das „Theater der Altmark“ hat aufgrund des Engagements von Schauspielmusikern auf Honorarbasis und Orchestermusikern durch Kooperationsverträge ein Musiktheater für seine Zuschauer angeboten, obwohl kein eigenes Ensemble mehr vorgehalten wird.

Die Gastspiele des Theaters stellen einen wesentlichen Anteil seines Tätigkeitsbereiches dar.

Die folgende Tabelle zeigt, dass der Anteil der Besucher an den Gastspielen zum Teil über 50 v. H. lag:

Spielzeit	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Anzahl Besucher gesamt	58.515	52.672	42.280	60.995
davon Besucher Gastspiele	30.416	26.375	15.141	26.490
Anteil v. H.	51,98	50,07	35,81	43,43

Nachdem im Jahr 2009 das Hallenser Sinfonieorchester seine Konzertbespielung in der Hansestadt Stendal eingestellt hatte, konnte 2010 mit dem Brandenburger Theater ein neuer Kooperationspartner gefunden werden. Ab der Spielzeit 2011/2012 wurde eine umfangreiche Kooperation vereinbart, welche sämtliche Sinfoniekonzerte und drei Kinderkonzerte in Stendal und mehr als 20 Vorstellungen des „Theaters der Altmark“ in Brandenburg vorsah.

b) „Nordharzer Städtebundtheater“

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Besucher ab dem Jahr 2007:

Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl Besucher	101.169	103.679	103.581	96.578	100.288	87.081

Mit rund 30 v. H. (im Jahr 2012 sogar über 40 v. H.) bildet die Gastspieltätigkeit des Theaters einen wesentlichen Anteil seines Leistungsangebotes.

Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl Besucher	101.169	103.679	103.581	96.578	100.288	87.081
davon Gastspiele	33.006	31.254	29.119	25.265	28.483	37.829
Besucheranteil Gastspiele v. H.	32,62	30,14	28,11	26,16	28,48	43,44

c) „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“

Mit einem an der Region und ihrem Publikum orientierten Theaterangebot hat sich die „Landesbühne“ vertraglich verpflichtet, eine durchschnittliche Zuschauerzahl in Höhe von 60.000 je Spielzeit anzustreben.

Die Wahrnehmung der Landesbühnenfunktion und der Abstecherbespielung in den theaterlosen Städten und Gemeinden des Landes liegt im besonderen Landesinteresse. Dazu gehören u. a. die Städte Bernburg, Staßfurt, Sangerhausen und Zeitz.

Die „Theater- und Kulturwerk gGmbH“ hat ihre Landesbühnenfunktion erfüllt, indem sie beispielsweise 320 Vorstellungen im Jahr 2011 (das entspricht mehr als 50 v. H. der Vorstellungen insgesamt) außerhalb der Sitzstadt gab. Der Großteil davon – 277 Vorstellungen – wurde in Sachsen-Anhalt aufgeführt.

Folgende Tabelle zeigt die Besucherentwicklung der Landesbühne ab dem Jahr 2008:

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl Besucher	56.789	52.535	50.232	60.004	47.537
darunter Abstecher	27.635	20.996	20.647	27.715	18.397
Besucheranteil Abstecher v. H.	48,66	39,97	41,10	46,19	38,70

Der Besucheranteil bei der Abstecherbespielung des Theaters in theaterlosen Städten und Gemeinden des Landes beträgt in den letzten Jahren zwischen 38 und 48 v. H.

Nach den für das „Theater der Altmark“ und das „Nordharzer Städtebundtheater“ vorliegenden Vertragsentwürfen¹¹ wurden neue Besucher-Zielzahlen vereinbart:

„Theater der Altmark“	55.000
„Nordharzer Städtebundtheater“	100.000.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Land in seine neuen Theaterverträge noch weitere Kennzahlen, wie die Eigeneinnahmequote und die Anzahl der Veranstaltungen, aufgenommen hat.

Damit erfüllt das Land den Beschluss des Landtages vom 2. Februar 2011 (LT-Drs. 5/87/3064 B). Darin hatte der Landtag das Kultusministerium aufgefordert, zukünftig weitere messbare Zielgrößen in den Verträgen zu vereinbaren. Mit der Aufnahme der neuen Kennzahlen kommt das Land zudem einer Empfehlung des Kulturkonvents nach.

Anteil eigener Einnahmen an den Erträgen/Kostendeckungsgrad

Die Einnahmen durch Eintrittskarten sind die wesentlichen eigenen Einnahmen der Theater. Der Anteil der eigenen Einnahmen an den Gesamteinnahmen ist relativ gering, dadurch bedingt ist auch der Kostendeckungsgrad nicht besonders hoch. Der Kostendeckungsgrad berechnet sich aus dem Verhältnis der eigenen erwirtschafteten Einnahmen zu den Gesamtausgaben. Folgende Tabelle stellt dies dar:

- in v. H. -

Haushaltsjahr	„Theater der Altmark“ Stendal	„Nordharzer Städtebundtheater“	„Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“
2008	14,43	16,13	18,99
2009	11,87	15,06	17,03
2010	11,23	13,23	17,38
2011	14,08	12,55	16,29
2012	16,05	14,24	14,22

Aus der Tabelle lässt sich entnehmen, dass der Kostendeckungsgrad in Stendal seit 2008 im Vergleich zu den Vorjahren gestiegen ist. In den Jahren bis 2007 lag er bei max. 10,10 v. H. Die Steigerung in den letzten Jahren auf nunmehr 16,05 v. H. ist höher als in den anderen geprüften Theatern.

¹¹ LT-Drs. 6/2552, Vorlage 1, Schreiben des Kultusministeriums vom 16. Januar 2014 an den Ausschuss für Bildung und Kultur des Landtages - Verträge und Vertragsentwürfe mit Theatern und Orchestern

Die Zahlen für die Jahre bis 2009 und 2010 bis 2012 sind wegen der unterschiedlichen Buchungssysteme im „Nordharzer Städtebundtheater“ nicht unmittelbar miteinander vergleichbar.

Der Landesrechnungshof zieht außerdem zur Berechnung des Kostendeckungsgrades den Vermögenshaushalt nicht mit heran, weil die investiven Ausgaben teilweise durch Investitionsmittel des Landes gedeckt werden. Der Kostendeckungsgrad wird dadurch im Ergebnis nur unwesentlich beeinflusst.

Der Kostendeckungsgrad lag in etwa bei 15 v. H. in den Jahren bis 2009. Im Jahr 2011 hat sich der Kostendeckungsgrad auf 12,55 v. H. reduziert.

Der Kostendeckungsgrad bei der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ liegt bis auf das Jahr 2012 nicht unter 16 v. H., allerdings mit fallender Tendenz.

Der Landesrechnungshof hat den Theatern zur Verbesserung der eigenen Einnahmen empfohlen,

- **eine Anpassung der Eintrittsgelder in regelmäßigen Zeitabständen und**
- **die Vorgaben zur Abgabe von Dienstfrei- und Steuerkarten¹² auf Angemessenheit**

zu überprüfen.

Dennoch lassen sich hiermit nur begrenzte Potenziale für weitere Einnahmeerhöhungen erschließen.

2.3 Personalwesen

„Theater der Altmark“

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Stellenbestandes im Zeitraum 2008 bis 2012¹³ unterteilt nach den einzelnen anzuwendenden Vertragsarten:

¹² Dienstfreikarten sind einerseits Plätze, die aus rein betriebstechnischen Gründen nicht in den freien Kartenverkauf gehen können, wozu z. B. Plätze für den verpflichtend vorgeschriebenen Arzt sowie ein Minimum an Einlasspersonal gehören. Andererseits sind Dienstfreikarten solche, die insbesondere den an der jeweiligen Inszenierung beteiligten künstlerischen Vorständen (Dirigent, Regisseur, Bühnenbildner, Kostümbildner, Dramaturg, Choreograph, Konzertmeister, Orchesterdirektor) – somit in einem dienstlichen Zusammenhang – zur Verfügung gestellt werden. Verbilligte, sogenannte Steuerkarten, werden an Mitarbeiter und ihre Angehörigen ausgegeben, die dadurch die Möglichkeit zum Besuch von Aufführungen erhalten. Sie müssen nur einen kleinen Betrag zahlen, der – wie der Name Steuerkarten sagt – der Abgeltung von Abgaben dient.

¹³ gemäß der Stellenpläne der Hansestadt Stendal 2008 bis 2012

Vertragsart	2008		2009		2010		2011		2012	
	Soll	Ist*	Soll	Ist*	Soll	Ist*	Soll	Ist*	Soll	Ist*
Sondervertrag	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Normalvertrag Bühne	46	45	46	46	46	46	46	46	45,8	44,8
Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst	24,5	25	25	24,875	24,875	23,375	23,375	24	23	21
Summe	71,5	71	72	71,875	71,875	70,375	70,375	71	69,8	66,8

* am 30. Juni

Der Stellenplan 2012 der Hansestadt Stendal weist für das „Theater der Altmark“ insgesamt 69,8 Stellen aus. Im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2012 ist die Zahl der Stellen bei den Sonderverträgen konstant geblieben. Hingegen hat sich die Zahl der Stellen im Geltungsbereich des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst und des Normalvertrags Bühne jeweils geringfügig verringert. Damit ergibt sich insgesamt eine nochmalige Verringerung der Zahl der Stellen um 1,7 Stellen.

Für das „Theater der Altmark“ sind bereits frühzeitig grundlegende Entscheidungen zur strukturellen Ausrichtung getroffen worden. Dadurch sind bereits vor dem Prüfungszeitraum des Landesrechnungshofes in erheblichem Umfang Maßnahmen zum Stellen- und Personalabbau vorgenommen worden.

Bei der weiteren Entwicklung des Theaters wird aus Sicht des Landesrechnungshofes zu berücksichtigen sein, dass bei Aufrechterhaltung des aktuellen künstlerischen Profils die Spielräume für weitere Stellenreduzierungen begrenzt sind.

Für die Beschäftigten des „Theater der Altmark“ galten in den Jahren 2005 bis 2008 bzw. 2009 Haustarifverträge.

Die Haustarifverträge wurden nach ihrem Auslaufen nicht verlängert, da sie „sich als ein für eine wirkliche Sicherung von Angebotsstrukturen untaugliches Mittel erwiesen, da die Personalkostenabsenkung nur durch eine erhebliche Unflexibilität bei der Personalplanung „erkaufte“ werden kann“¹⁴.

Der Landesrechnungshof kann die organisatorischen Einschränkungen beim Betrieb des Theaters durch den Abschluss der Haustarifverträge nachvollziehen. Er bewertete das Vorgehen des „Theaters der Altmark“ und der Hansestadt Stendal als zweckmäßig, anderweitige Instrumente zur Finanzierung der Personalkostensteigerungen einzusetzen.

¹⁴ Schreiben des Oberbürgermeisters an den Landrat vom 29. Oktober 2007 bzgl. der Einleitung der notwendigen Schritte für die Fortschreibung der Theaterförderung durch den Landkreis Stendal

„Nordharzer Städtebundtheater“

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Planstellenbestandes in den Haushaltsjahren 2003 bis 2005:¹⁵

	2003	2004	2005
Sondervertrag	1	1	1
Normalvertrag Bühne	91	89	76
BMT-G-O¹⁶	56	55	50
BAT-O¹⁷	24	24	24
Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern (TVK)	45	45	43
Gesamt	217	214	194

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, hatte bereits im Zeitraum 2003 bis 2005 ein signifikanter Stellenabbau in Höhe von fast 11 v. H. stattgefunden.

In den folgenden Jahren bis 2009 hat das „Nordharzer Städtebundtheater“ weitere 14 Stellen abgebaut.

Ab 2009 zeigt sich folgendes Bild:

	2009		2010		2011		2012	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Sondervertrag	1	1	1	1	1	1	1	1
Normalvertrag Bühne	72	72	73	73	74	74	74	74
Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst	67	67	66	66	65	65	65	65
Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern (TVK)	40	40	40	40	40	40	39	39
Gesamt	<i>180</i>	<i>180</i>	<i>180</i>	<i>180</i>	<i>180</i>	<i>180</i>	<i>179</i>	<i>179</i>

Der Stellenplan 2012 weist insgesamt 179 Stellen aus. Im Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2012 hat sich die Zahl der Stellen im Geltungsbereich des Normalvertrags Bühne erhöht. Hingegen hat sich die Zahl der Stellen im Geltungsbereich des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst und des Tarifvertrages für Musiker in Kulturorchestern (TVK) jeweils verringert. Insgesamt ergibt sich eine nochmalige Reduzierung der Zahl der Stellen um 1,0.

Das „Nordharzer Städtebundtheater“ hat seinen Stellenbestand in den Jahren 2003 bis 2012 um insgesamt 38 Stellen (rund 17,5 v. H.) reduziert.

¹⁵ gemäß der Stellenpläne 2003 bis 2005

¹⁶ Erster Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe - Ost

¹⁷ Bundesangestelltentarifvertrag in der für die neuen Länder geltenden Fassung

Der Landesrechnungshof stellte deshalb zusammenfassend fest, dass bei der weiteren Entwicklung des Theaters unter Aufrechterhaltung des aktuellen künstlerischen Profils signifikante Spielräume für weitere Stellenreduzierungen nur bestehen, wenn die geplante Fusion mit der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ und dem Philharmonischen Kammerorchester Wernigerode realisiert wird. Zudem wäre als weitere Voraussetzung die Bildung von Schwerpunkten nach Sparten an den Standorten zu nennen.

Für die Beschäftigten am „Nordharzer Städtebundtheater“ galten im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2012 Haustarifverträge.

Aus Sicht des Zweckverbandes ergeben sich durch die Haustarifverträge u. a. folgende Auswirkungen:

- Aktuell liegt der Verzicht der Mitglieder des „Nordharzer Städtebundtheaters“ durch die Haustarifverträge bei 14,5 v. H.¹⁸
- Für das „Nordharzer Städtebundtheater“ wurden durch die Haustarifverträge während ihrer Laufzeit von 2009 bis 2012 Einsparungen in Höhe von rund 950.000 €¹⁹ realisiert.
- Nur durch Haustarife ist es dem Theater möglich, mit den Fördersummen für die zu finanzierende Struktur auszukommen.²⁰
- Jedoch behindert die reduzierte Arbeitszeit die Planung und Umsetzung von Produktionen. Bei der vorhandenen Personalsituation sind beispielsweise im Musiktheater keine Doppelbesetzungen mehr möglich. Dies hat eine intensive Mehrbelastung der Sänger zur Folge, welche einen beobachtbar höheren Krankenstand verursacht, der durch Gäste aufgefangen werden muss.²¹ Bei nur unwesentlicher Reduzierung der Anzahl der Vorstellungen und der Probenzeiträume verkürzt sich der durch den Haustarifvertrag vereinbarte Freizeitausgleich. Dies wiederum bedeutet Mehrarbeit für alle Mitarbeiter durch anfallende Umbesetzungsproben.

Der Landesrechnungshof betrachtet den Abschluss von Haustarifverträgen in der bisherigen Struktur als langfristig nicht geeignet, um die Leistungsfähigkeit und das künstlerische Niveau des Theaters auf dem bisherigen Stand beibehalten zu können.

Zur Reduzierung der organisatorischen Beeinträchtigungen hat der Landesrechnungshof daher angeregt zu prüfen, ob eine Ablösung der Haustarifverträge

¹⁸ Eckpunkte zur Spielplanstruktur der neuen Landesbühne Harz-Mansfeld

¹⁹ Pkt. 2.1.2.1. Personalaufwendungen der Jahresrechnung 2011

²⁰ Bericht zur Wirksamkeit der bisherigen Verträge. Kurze Erläuterung der inhaltlichen und wirtschaftlichen Schwerpunktsetzung für die Vertragsverlängerung 2013 bzw. 2014 ff.

²¹ Erklärung zum Haushalt 2006 vom 28. Dezember 2005 vom Intendanten und der Verwaltungsdirektorin

möglich ist, um längerfristig wieder zu einer nicht abgesenkten Arbeitszeit der Beschäftigten zu kommen.

„Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“

Die Landesbühne hat sich in den Jahren 1990 bis 1993 strukturell vom Dreispartentheater mit einem Anfangsbestand von 211 Stellen zum Einspartentheater (Schauspiel) entwickelt. Nach der Kündigung der Orchestermitglieder folgte der Abbau des Musiktheaters zum 31. Juli 1993.

In den folgenden Jahren bis 1996 reduzierte die Landesbühne Sachsen-Anhalt die Anzahl der Stellen um rund 61 v. H.

Wie die folgende Tabelle zeigt, wurden in den weiteren Jahren nochmals Stellen abgebaut:

	2009		2010		2011		2012		2013
	Soll	Ist*	Soll	Ist*	Soll	Ist*	Soll	Ist*	Soll
Einzelvertrag	1	1	1	1	1	2	1**	1	1
Normalvertrag Bühne	31,3	31	31	31	31	30	32	31	32
Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst	21,12	20,12	20,12	20,12	19,12	18,5	18,5	16,5	17,5
Gesamt	53,42	52,12	52,12	52,12	51,12	50,5	51,5	48,5	50,5

* am 30. Juni

** Der Geschäftsführer wurde aus dem Stellenplan der Landesbühne herausgenommen und im übrigen Stellenplan der Theater- und Kulturwerk gGmbH dargestellt.

Der Stellenplan 2013 weist insgesamt 50,5 Stellen aus. Im Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2013 hat sich die Zahl der Stellen im Geltungsbereich des Normalvertrags Bühne geringfügig erhöht. Hingegen hat sich die Zahl der Stellen im Geltungsbereich des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst verringert. Damit ergibt sich insgesamt nochmals eine Reduzierung um 2,92 Stellen gegenüber dem Jahr 2009.

Der Stellen- und Personalabbau ist damit bereits in erheblichem Umfang vollzogen worden.

Die Theaterleitung hat den aktuellen Stellenbestand als kritisch bewertet und hierzu bereits Folgendes ausgeführt:

- Die Umsetzung des umfangreichen Programms, das die „Landesbühne Sachsen-Anhalt“ seinem Publikum anbietet, stößt an seine personellen Grenzen.²²
- Da fast alle Abteilungen mit nur noch einer Person besetzt sind, sind *„trotz hohem Engagement und Teamgeist [...] die Grenzen beim Personal erreicht“²³ bzw. „bereits überschritten, diese Situation wird sich auf den Spielbetrieb auswirken“²⁴.*

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestehen bei der weiteren Entwicklung des Theaters unter Aufrechterhaltung des aktuellen künstlerischen Profils Spielräume für weitere Stellenreduzierungen nur dann, wenn die bisher geplante Fusion mit dem „Nordharzer Städtebundtheater“ realisiert wird und an den Standorten künftig Schwerpunkte nach Sparten herausgebildet werden.

Für die Beschäftigten der Landesbühne galten im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Haustarifverträge.

Aus Sicht der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ ergeben sich durch die Haustarifverträge u. a. folgende Auswirkungen:

- Aktuell liegt der Vergütungsverzicht der Mitglieder der „Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben“ durch die Haustarifverträge bei 2,5 v. H.
- Für die Landesbühne wurden durch die Haustarifverträge Einsparungen in Höhe von rund 50.000 €²⁵ p.a. realisiert.
- Ohne einen Haustarifvertrag sei das Theater nicht haltbar.²⁶

Der Landesrechnungshof betrachtet dennoch den Abschluss von Haustarifverträgen in der bisherigen Struktur als langfristig nicht geeignet, um die künstlerische Leistungsfähigkeit des Theaters auf dem bisherigen Niveau beibehalten zu können.

Zur Reduzierung der organisatorischen Beeinträchtigungen hat der Landesrechnungshof daher angeregt zu prüfen, ob eine Ablösung der Haustarifverträge möglich ist, um längerfristig wieder zu einer nicht abgesenkten Arbeitszeit der Beschäftigten zu kommen.

²² Lagebericht der Theater und Kulturwerk gGmbH für das Wirtschaftsjahr 2011, S. 6

²³ Protokoll zur 3. Aufsichtsratssitzung der Theater und Kulturwerk gGmbH am 18. August 2011, TOP 5, S. 2

²⁴ Theater und Kulturwerk gGmbH, Stand der Erlöse und Aufwendungen zum 30. Juni 2011, S. 2

²⁵ Erläuterungen zum Wirtschaftsplan 2009, S. 1

²⁶ Protokoll zur 53. Sitzung der Verbandsversammlung des Theaterzweckverbandes der „Landesbühne Sachsen-Anhalt“, TOP 6, S. 3

Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme vom 10. April 2014 Folgendes angeführt:

„Das Kultusministerium teilt die Argumentation des Landesrechnungshofes, dass Haustarifverträge immer nur temporäre Instrumentarien sein können. Langfristig jedoch sind diese nicht geeignet, einerseits die künstlerische Leistungsfähigkeit zu erhalten und andererseits engen sie in erheblichem Maße personell notwendige Entwicklungsspielräume organisatorisch und strukturell ein. Deshalb war es eine der zentralen Zielsetzungen des Landes und der Träger, in den neuen Förderverträgen aus den Haustarifverträgen konsequent auszusteigen.“

3 Fazit

Der Landesrechnungshof hat bezüglich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der drei Theater zusammenfassend festgestellt, dass

- **die Träger der Theater in den Jahren ab 1992 bereits umfangreiche Strukturveränderungen einschließlich der Stellenreduzierungen durchgeführt haben,**
- **die Haustarifverträge eine wichtige Rolle bei der Konsolidierung der Wirtschaftspläne²⁷ spielen,**
- **Haustarifverträge langfristig in Bezug auf notwendige Strukturveränderungen kein geeignetes Mittel sind,**
- **in den Organisationsformen des Regiebetriebes und des Zweckverbandes die Einflussnahme der kommunalen Träger auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung am zweckmäßigsten wahrgenommen werden kann,**
- **die tatsächliche Durchführung einer Fusion des „Nordharzer Städtebundtheaters“ mit der „Theater- und Kulturwerk gGmbH“ zur Zeit nicht mehr weiterverfolgt wird,**
- **die in den Theaterverträgen festgelegten anzustrebenden Besucherzahlen in den Spielzeiten nur in einem Fall erreicht wurden und**
- **sich die Durchführung von Gastspielen für die Theater positiv ausgewirkt hat.**

Der Landesrechnungshof hat den Trägern der Theater insbesondere empfohlen,

- **durch geeignete Maßnahmen die Auslastung der eigenen Häuser zu verbessern, um die in den Theaterverträgen festgelegten anzustrebenden Besucherzahlen erreichen zu können,**

²⁷ Lagebericht gemäß § 10 Eigenbetriebsverordnung LSA für das Geschäftsjahr 2008 Theaterzweckverband „Landesbühne Sachsen-Anhalt“, S. 4

- auf den Abschluss von Haustarifverträgen zu verzichten, weil sie langfristig in Bezug auf notwendige Strukturveränderungen kein geeignetes Mittel sind, die Leistungsfähigkeit des Theaters auf dem bisherigen Niveau aufrechtzuerhalten.

Angesichts der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung und der durchzuführenden Strukturanpassungen hält der Landesrechnungshof Kooperationen bzw. Fusionen weiterhin für notwendig und zweckmäßig. Er weist darauf hin, dass diese Formen der Zusammenarbeit sowohl im Förderkonzept des Landes aus dem Jahr 2008 als auch im neuen Landeskulturkonzept aus dem Jahr 2014 als Schwerpunkt angesehen werden.

In seiner Stellungnahme vom 10. April 2014 hat das Kultusministerium den grundsätzlichen Aussagen und Zielrichtungen des Entwurfsabschnitts dieses Jahresberichtes zugestimmt. Die Darstellungen decken sich weitestgehend auch mit den durch das Kultusministerium erhobenen Daten, Analysen und entsprechenden Einschätzungen.

Einzelplan	03	–	Ministerium für Inneres und Sport
	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel		–	Einzelplan 03 alle Kapitel
		–	Einzelplan 04 alle Kapitel, mit Ausnahme ehemals Kapitel 0408 (Oberfinanzdirektion – Finanzdienstleistungen)
Haushaltsvolumen	2013	–	rund 3,9 Mio. € (Reinigung, Müllabfuhr usw., Be- und Entwässerung)

2 Optimierungspotenzial bei der Gebäudereinigung

Im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen werden im Vergleich zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport die Büroräume überwiegend doppelt so oft gereinigt als erforderlich.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen werden mehr als die Hälfte der Glasflächen 4-mal jährlich gereinigt. Im Gegensatz hierzu erfolgt die Glasreinigung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport größtenteils 1- bis 2-mal jährlich.

Der Landesrechnungshof hat im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen eine zum Teil mangelhafte Dokumentation und nicht vorhandene Vergabeunterlagen festgestellt. Eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Vergabeverfahren bzw. einzelner Verfahrensschritte im Vergabeverfahren war in diesen Fällen nicht möglich.

Die falsche Wertung von Angeboten durch zwei Finanzämter hat zu einem rechnerischen Schaden in Höhe von 43.589 € für das Land geführt.

1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof hat von November 2012 bis Februar 2013 in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Inneres und Sport und des Ministeriums der Finanzen die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung geprüft. Zur Vorberei-

tung der örtlichen Erhebungen hatte der Landesrechnungshof in diesen Geschäftsbereichen von allen Dienststellen sowie den nachgeordneten Bereichen mittels Erhebungsbogen Angaben über die Gebäudeinnen- und Glasreinigung abgefordert.

Im Wege der Auswertung dieser Angaben hat der Landesrechnungshof Vertragskosten in Höhe von rund 2,35 Mio. € ermittelt.

Bereits 2003/2004 führte der Landesrechnungshof eine Prüfung zum gleichen Thema im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport durch. Die nun erfolgte Prüfung stellte in diesem Geschäftsbereich vor allem eine Nachkontrolle dar. Durch die erstmalige Prüfung im Ministerium der Finanzen konnte untersucht werden, inwieweit in verschiedenen Ressorts der Landesverwaltung unterschiedliche Reinigungshäufigkeiten angewandt werden.

2 Einsatz eigener Reinigungskräfte

Zum Zeitpunkt der vorangegangenen Prüfung waren im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport noch 77,52 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) an eigenem Reinigungspersonal eingesetzt. Der Landesrechnungshof hatte daher die Privatisierung der Reinigungsleistungen empfohlen. Im Rahmen der Nachkontrolle ermittelte der Landesrechnungshof für den Prüfungszeitraum einen Personalbestand von nur noch 3,52 VbE. Hiervon befanden sich bereits 2,52 VbE in der Freistellungsphase der Alterszeit.

Im Ministerium der Finanzen ermittelte der Landesrechnungshof im Erhebungszeitraum einen Personalbestand von lediglich 0,2 VbE an eigenem Reinigungspersonal.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten

- **im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen die Reinigung ausschließlich in der Form der Fremdvergabe organisiert ist sowie**
- **der Abbau der eigenen Reinigungskräfte im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport aus gleichen Gründen erfolgt ist.**

3 Reinigungshäufigkeiten

3.1 Büroflächen

Nachfolgende Übersicht stellt die in den Jahren 2011 und 2012 praktizierten Reinigungshäufigkeiten für Büroflächen für die Geschäftsbereiche des Ministeriums der Finanzen sowie des Ministeriums für Inneres und Sport dar:

Reinigungshäufigkeit Büroräume	Ministerium der Finanzen		Ministerium für Inneres und Sport	
	Grundfläche in m ²	Verteilung in v. H.	Grundfläche in m ²	Verteilung in v. H.
1-mal wöchentlich	18.782,98	29,20	91.656,00	83,10
2-mal wöchentlich	9.060,81	14,10	16.962,00	15,38
2,5-mal wöchentlich	35.605,07	55,30	77,00	0,07
5-mal wöchentlich	919,79	1,40	738,00	0,67
1-mal monatlich	0	0	521,00	0,47
2-mal monatlich	0	0	348,00	0,31
Gesamt	64.368,65	100,00	110.302,00	100,00

Knapp 70 v. H. der Büroräume im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen werden 2-mal bzw. 2,5-mal wöchentlich und nur knapp 30 v. H. werden 1-mal gereinigt.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport werden dagegen rund 83 v. H. der Büroflächen 1-mal wöchentlich und rund 15 v. H. 2-mal wöchentlich gereinigt. Im vorangegangenen Prüfungszeitraum wurden noch 91,5 v. H. der Büroräume 2-mal bzw. 2,5-mal wöchentlich gereinigt. Daraufhin empfahl der Landesrechnungshof eine Änderung der Reinigungshäufigkeiten, denen das Ministerium für Inneres und Sport durch eine deutliche Reduzierung gefolgt ist.

Bei im Jahr 2012 durch die Oberfinanzdirektion durchgeführten Ausschreibungen für vier Finanzämter (Haldensleben, Salzwedel, Wittenberg und Stendal) hat die Oberfinanzdirektion die Reinigungshäufigkeiten bei rund 93 v. H. der Grundfläche der Büroräume auf 1-mal wöchentlich festgelegt.

Der Landesrechnungshof erkennt die Reduzierung der Reinigungshäufigkeiten für Büroräume im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport an. Er erwartet, dass die Reinigungshäufigkeiten für den Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen bei Neuausschreibungen – wie im Jahr 2012 bereits erfolgt – ebenfalls angepasst werden.

3.2 Glasflächen

Nachfolgende Übersicht stellt die in den Jahren 2011 und 2012 praktizierten Reinigungshäufigkeiten für Glasreinigung²⁸ in den Geschäftsbereichen des Ministeriums der Finanzen dar sowie des Ministeriums für Inneres und Sport:

Reinigungshäufigkeit pro Jahr	Ministerium der Finanzen		Ministerium für Inneres und Sport	
	Fläche (Vorder- und Rückseite) in m ²	Verteilung in v. H.	Fläche (Vorder- und Rückseite) in m ²	Verteilung in v. H.
1-mal	8.593	18,3	38.264	38,4
2-mal	3.804	8,1	55.660	55,9
3-mal	7.842	16,8	2.110	2,1
4-mal	26.603	56,8	3.538	3,6
Gesamt	46.842	100,0	99.572	100,0

Mehr als die Hälfte der Glasflächen wird im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen 4-mal pro Jahr gereinigt, hiervon allein 25.816 m² in den Finanzämtern und der Oberfinanzdirektion/Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport werden dagegen rund 94 v. H. der Glasflächen nur noch 1- bis 2-mal jährlich gereinigt. Auch hier haben sich zum vorangegangenen Prüfungszeitraum die Reinigungshäufigkeiten verringert.

Nur in der Polizeidirektion Ost wurden bisher noch über 86 v. H. der Glasflächen 4-mal pro Jahr gereinigt.

Im Rahmen des Abschlussgespräches am 13. Januar 2014 teilte das Ministerium für Inneres und Sport jedoch mit, dass die Reinigungshäufigkeiten für einige Dienststellen im Bereich der Polizeidirektion Ost bereits auf 2-mal jährlich reduziert wurden und zukünftig generell die Glasreinigung nur noch 2-mal pro Jahr erfolgen sollen.

Der Landesrechnungshof erkennt die Reduzierung der Reinigungshäufigkeiten für Glasflächen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport an. Er erwartet, dass auch im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen die Reinigungshäufigkeiten grundsätzlich auf 2-mal jährlich reduziert werden.

²⁸ hier nur Fensterflächen, Glasflächen mit einer höheren Reinigungshäufigkeit im Gebäudeinnenbereich hat der Landesrechnungshof nicht berücksichtigt

4 Feststellungen zu Ausschreibungs- und Vergabeverfahren

4.1 Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport

Während seiner Prüfung in den Jahren 2012 und 2013 stellte der Landesrechnungshof fest, dass die in der vorangegangenen Prüfung aufgezeigten Defizite bei der Vergabe von Reinigungsleistungen weitestgehend abgestellt wurden.

Im Bereich der Polizeidirektion Ost hat der Landesrechnungshof allerdings eine Häufung folgender Mängel festgestellt:

- mangelnde Dokumentation der Vergabeverfahren,
- Abweichen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung und Fehler bei der Wahl der Vergabeart,
- unbefristeter Vertragsabschluss aller Verträge entgegen den Vorgaben aus der Allgemeinen Regelung für die Gebäudeinnen- und Gebäudeaußenreinigung aller landeseigenen oder angemieteten Gebäude und Räume²⁹,
- Überschreitung der Vertragshöchstdauer um zwei bis sieben Jahre (Vertragshöchstdauer maximal fünf Jahre gemäß des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen²⁹) bei acht Dienststellen:

Dienststelle	<u>Gebäudeinnenreinigung</u> Vertragslaufzeit überschritten um rund	<u>Glasreinigung</u> Vertragslaufzeit überschritten um rund
Polizeidirektion Ost	7 Jahre	5 Jahre
Polizeirevier Dessau-Roßlau	2 Jahre	5 Jahre
Revierkommissariat Zerbst		5 Jahre
Polizeirevier Bundesautobahn/ Straßenverkehrsüberwachung Dessau-Roßlau	2 Jahre	
Diensthundeführerschule	2 Jahre	
Polizeirevier Anhalt-Bitterfeld	2 Jahre	
Revierkommissariat Roßlau	2 Jahre	5 Jahre
Revierkommissariat Jessen	2 Jahre	

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass aus der Nichtbefristung der Verträge bzw. der Überschreitung der Vertragshöchstdauer mögliche günstigere Vertragsgestaltungen nicht rechtzeitig umgesetzt werden konnten.

Im Rahmen des Abschlussgespräches am 13. Januar 2014 informierte das Ministerium für Inneres und Sport über die bereits ergriffenen Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel und verwies auf seinen Runderlass vom 5. Dezember 2013.

²⁹ Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 16. Juni 1998, MBl. LSA S. 1225, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 13. März 2008, MBl. LSA S. 311

Danach sind alle bestehenden Verträge für die Gebäudeinnen- und Glasreinigung auf die Notwendigkeit einer Kündigung und Neuausschreibung mit einer Vertragsdauer von drei Jahren zu prüfen.

Nach Angabe des Ministeriums für Inneres und Sport erhält die Vorbereitung und Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens (offenes Verfahren) für den Bereich der Polizeidirektion Ost höchste Priorität und wird mit Vorrang durch einen temporär mit dieser Aufgabe betrauten Sachbearbeiter wahrgenommen.

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Schritte und erwartet eine zeitnahe Neuausschreibung im Bereich der Polizeidirektion Ost.

4.2 Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen

Gemäß § 20 VOL/A³⁰ ist das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren. Die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen müssen festgehalten werden.

Der Landesrechnungshof hat im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen eine zum Teil mangelhafte Dokumentation und nicht vorhandene Vergabeunterlagen festgestellt. Eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Vergabeverfahren bzw. einzelner Verfahrensschritte im Vergabeverfahren war in diesen Fällen nicht möglich:

- Im Finanzamt Stendal fehlte ein ordnungsgemäßer Vergabevermerk, der die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens darstellt.
- In der Niederlassung Nord-West des Landesbetriebes "Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt" in Magdeburg konnten keine Vergabeunterlagen vorgelegt werden.
- In der Niederlassung Süd-Ost dieses Landesbetriebes wurden im Vergabevermerk die einzelnen Wertungsstufen nicht umfassend dokumentiert, so dass die wesentlichen Entscheidungen im Vergabeverfahren nicht nachvollzogen werden konnten.
- Im Finanzamt Staßfurt erfolgte keine ordnungsgemäße Dokumentation über die Angebotsöffnung.

Der § 16 Abs. 6 Satz 1 VOL/A sieht eine Aufklärungspflicht des Auftraggebers vor, wenn ihm ein Angebot im Verhältnis zu der zu erbringenden Leistung ungewöhnlich niedrig erscheint. Der Auftraggeber hat hierzu vom Bieter die erforderlichen Belege zu

³⁰ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) vom 20. November 2009 (gültig ab 11. Juni 2010)

verlangen. Ein Angebotsausschluss aufgrund eines unangemessen niedrigen Preises kommt ohne nähere Aufklärung nicht in Betracht³¹.

In einer Vielzahl der Dienststellen erfolgte die Prüfung der Angebote gemessen hieran nicht korrekt:

- So haben die Finanzämter Wittenberg und Magdeburg jeweils das preisgünstigste Angebot nicht berücksichtigt, da die Angebote nach ihrer Meinung „offensichtlich unterkalkuliert“ und der angegebene Stundenverrechnungssatz nicht haltbar wäre. Die Finanzämter haben es jedoch versäumt, weitere Unterlagen vom Bieter abzufordern, um die Plausibilität des Angebotes zu prüfen.
- Die Oberfinanzdirektion hat laut Vergabevermerk sogar sieben Angebote nicht berücksichtigt, weil die Quadratmeterleistung pro Person und Stunde so hoch war, „*dass die Qualität der Reinigung nicht gewährleistet sein kann*“. Weitere Unterlagen zur Überprüfung der Einzelposten wurden von diesen Bietern nicht abgefordert.
- Das Finanzamt Eisleben hat dem drittgünstigsten Angebot den Zuschlag erteilt, da nach seiner Meinung bei den beiden preislich günstigeren Angeboten der Lohnanteil am Preis zu niedrig bzw. das Angebot zu niedrig kalkuliert war. Weitere Nachweise zum Zweck der Überprüfung der Einzelposten in den jeweiligen Angeboten hat das Finanzamt von diesen Bietern jedoch nicht abgefordert.
- Zur Überprüfung des wirtschaftlichsten Angebotes ermittelte das Finanzamt Staßfurt Durchschnittswerte von der Quadratmeterleistung pro Stunde und Reinigungskraft und von den Stundenverrechnungssätzen. Angebote, die um einen bestimmten Wert vom Durchschnitt abwichen, wurden von der weiteren Prüfung ausgeschlossen. Diese Punkte stellen jedoch keine Ausschlussgründe dar. Die erforderliche Aufklärung ist durch das Finanzamt nicht erfolgt.

In diesen vorgenannten Dienststellen kann nicht ausgeschlossen werden, dass jeweils ein anderer Bieter den Zuschlag hätte erhalten müssen und dem Land hieraus ein finanzieller Schaden entstanden ist.

Bei insgesamt sieben Verträgen zur Gebäudeinnenreinigung war die Vertragshöchstdauer von maximal 5 Jahren um 1 bis 6,5 Jahre überschritten. Bei insgesamt acht Verträgen zur Glasreinigung war die Vertragshöchstdauer ebenfalls um 1 bis 6,5 Jahre überschritten. Bei 14 Dienststellen waren die Reinigungsverträge unbefristet:

³¹ vgl. hierzu auch Praxiskommentar Vergaberecht, Weyan, 4. Auflage 2013, Rd.Nrn. 700, 704 und 706

Dienststelle	<u>Gebäudeinnenreinigung</u> Vertragslaufzeit überschritten um rund	<u>Glasreinigung</u> Vertragslaufzeit über- schritten um rund	Vertrag unbefristet
Ministerium der Finanzen	2 Jahre	2 Jahre	
Oberfinanzdirektion		4,5 Jahre	ja
Finanzamt (FA) Haldensleben	1 Jahr (bis zur Vertragskündigung zum 30. Juni 2012)	1 Jahr (bis zur Vertragskündigung zum 30. Juni 2012)	ja
FA Magdeburg	4 Jahre	1 Jahr	ja
FA Quedlinburg			ja
Bezügestelle Dessau/ Landeshauptkasse	4 Jahre	3 Jahre	
FA Wittenberg	5 Jahre (bis zur Kündigung zum 31. Oktober 2012)	4 Jahre (bis zur Kündigung zum 31. Oktober 2012)	ja
FA Salzwedel			ja
FA Stendal	6,5 Jahre (bis zur Kündigung zum 31. Dezember 2012)	6,5 Jahre (bis zur Kündigung zum 31. Dezember 2012)	ja
FA Staßfurt			ja
FA Naumburg			ja
FA Genthin			ja
FA Dessau			ja
FA Eisleben	2 Jahre	2 Jahre (bis zur Kündigung zum 31. Dezember 2012 durch die Reinigungsunternehmen)	ja
FA Merseburg			ja
Zentrale des BLSA			ja

Das Finanzamt Merseburg hat die Wertung der Angebote für die Vergabe der Gebäudeinnenreinigung sowie Glasreinigung im Jahr 2010 mittels einer Bewertungsmatrix vorgenommen. Die Angaben zu den Wertungskriterien hat das Finanzamt mit der Leistungsbeschreibung von den Bietern abgefordert und auf Basis der Auswertung dieser Angaben jeweils Punkte zwischen 0 und 100 vergeben.

Den Zuschlag erteilte das Finanzamt jedoch jeweils dem Bieter mit der dritthöchsten Gesamtpunktzahl. Die hierzu in den Vergabevermerken aufgeführten Begründungen waren für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Da die Wertung der Angebote mittels Matrix und Punktevergabe erfolgte, hätte das Angebot mit der höchsten Gesamtpunktzahl den Zuschlag erhalten müssen.

Dem Land ist hieraus im Zeitraum vom 1. September 2010 bis zum 31. Dezember 2012 ein rechnerischer Schaden in Höhe von 31.763 € entstanden.

Das Finanzamt Naumburg hat die Wertung der Angebote für die Vergabe der Gebäudeinnen- und Glasreinigung im Jahr 2010 wiederum mittels Bewertungsmatrix und

Vergabe von Punkten vorgenommen. Die vergebenen Punkte hat das Finanzamt jedoch fehlerhaft gewichtet.

Bei richtiger Anwendung der Bewertungsmatrix hätte jedoch sowohl bei der Gebäudeinnen- als auch bei der Glasreinigung jeweils ein anderer Bieter den Zuschlag erhalten müssen.

Durch die falsche Berechnung des Finanzamtes ist dem Land im Zeitraum vom 1. Oktober 2010 bis zum 31. Dezember 2012 ein rechnerischer Schaden in Höhe von 11.826 € entstanden.

5 Empfehlungen

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Prüfung der Angebote in beiden Geschäftsbereichen zukünftig sorgfältiger dokumentiert und in allen Verfahrensschritten transparent gestaltet werden, um Vergabeverstöße zu vermeiden.

In den Fällen, bei denen eine Überschreitung der zulässigen Vertragsdauer erfolgt ist, muss umgehend neu ausgeschrieben werden.

Für den Bereich der Polizeidirektion Ost muss zwingend eine komplette Neuausschreibung für die Gebäudeinnen- und Glasreinigung erfolgen.

Die Reinigungshäufigkeit für die Glasreinigung im Bereich dieser Polizeidirektion sollte dringend von 4-mal jährlich unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten auf maximal 2-mal jährlich reduziert werden.

Für den Bereich der Finanzämter sollte eine komplette Neuausschreibung für die Gebäudeinnen- und Glasreinigung unter Zusammenfassung mehrerer Dienststellen in Losen erfolgen.

Bei der Wertung der Angebote sind zukünftig nur die tatsächlichen Ausschlussgründe zu berücksichtigen, auch ist die Wertung mit mehr Sorgfalt vorzunehmen.

Die Reinigungshäufigkeiten für Büroräume sollten unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten im gesamten Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen auf das erforderliche Maß reduziert werden.

Ebenso sollte die Glasreinigung nur noch maximal 2-mal jährlich erfolgen und nicht – wie in einer Vielzahl der Dienststellen praktiziert – 4-mal pro Jahr.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass seit dem 1. Juli 2007 das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) auch für das Gebäudereinigerhandwerk Anwendung findet. Auf dessen Grundlage können in Deutschland in bestimmten Branchen Mindeststandards für Arbeitsbedingungen festgelegt werden. Überdies sind ab dem Jahr 2013 die zusätzlichen Regelungen des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Sachsen-Anhalt zu beachten.

Um den Anforderungen des AEntG zu entsprechen, ist die Vergabestelle bei der Vergabe von Reinigungsleistungen gesetzlich verpflichtet, unter ordnungswidrigkeitsrechtlichen Gesichtspunkten die Angemessenheit des Preises (Tariftreue) und die Machbarkeit der Leistung zu prüfen.³²

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Machbarkeit der Leistung anhand des Leistungsbemessungswertes zu beurteilen. Dieser Wert gibt an, welche Fläche eine Reinigungskraft pro Stunde reinigen soll. Durch den Auftraggeber muss einzelfallbezogen unter Einbeziehung von objektbezogenen Parametern diese Reinigungsleistung ermittelt werden³³. Der ermittelte Wert ist dann mit den entsprechenden Angaben der Bieter zu vergleichen.

Weiterhin empfiehlt der Landesrechnungshof bei zukünftigen Vergaben ein im Vorfeld einer Ausschreibung festgelegtes Bewertungssystem zu verwenden. Als mögliche Zuschlagskriterien eignen sich beispielsweise der Preis und der Leistungsbemessungswert bzw. die Anzahl der Reinigungsstunden, da diese Kriterien mitbestimmend für die erreichbare Qualität der Reinigungsleistung sind³⁴.

Der Landesrechnungshof empfiehlt hierzu, zukünftig ein einheitliches Preisblatt³⁵ für die gesamte Landesverwaltung zu verwenden.

Dieses Preisblatt sollte in die „Allgemeine Regelung für die Gebäudeinnen- und Gebäudeaußenreinigung aller landeseigenen oder angemieteten Gebäude und Räume“ als Anlage mit aufgenommen werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

³² „Vergabe von Reinigungsleistungen“ in Ausschreibung/Vergabe- Ausgabe 8/2008

³³ Für die Ermittlung des Leistungsbemessungswertes ist das vom REFA-Fachausschuss Gebäudereinigung herausgegebene „Handbuch objektbezogener Leistungskennzahlen für den Reinigungsbetrieb in Verwaltungs- und Bürogebäuden“ hilfreich.

³⁴ vgl. hierzu auch Praxiskommentar Vergaberecht, Weyand, 4. Auflage 2013, Rd.Nr. 1381

³⁵ Dieses Preisblatt sollte mindestens Angaben über die Grundfläche, Reinigungshäufigkeit und Reinigungsfläche (vom Auftraggeber vorzugeben) sowie Leistungsbemessungswert und Stundenverrechnungssatz (vom Bieter einzutragen) unterteilt nach Raumarten enthalten.

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0407	–	Oberfinanzdirektion – Finanzdienstleistungen
	1901	–	Landesrechenzentrum
Haushaltsvolumen (anteilig)		–	15,6 Mio. €

3 Erhebliche Mängel bei der Festlegung und Geltendmachung von Leistungsentgelten durch die Bezügeverwaltung der OFD

Die Kalkulation der Entgelte für die Leistungen der Bezügeverwaltung berücksichtigt bestimmte Kostenbestandteile nicht. Zudem ist sie in einzelnen Punkten fehlerhaft.

Hierdurch und durch unzureichende Vertragsgestaltung, die ein „Weiterreichen“ gestiegener Kosten an die Vertragspartner nicht ermöglicht, wurden Einnahmen nicht geltend gemacht.

Der Landesrechnungshof hat eine eigene Kalkulation auf Vollkostenbasis durchgeführt. Unter Berücksichtigung aller dabei einbezogenen Kostenbestandteile hätte die Oberfinanzdirektion (OFD) folgende zusätzliche Einnahmen allein 2011 geltend machen müssen:

- ca. 336.700 € von Vertragspartnern außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung und
- ca. 150.200 € von den Landesbetrieben.

Auch die Ermittlung der dem Land Brandenburg für die Zahlbarmachung der Bezüge in Rechnung gestellten Sach- und Personalkosten ist unvollständig. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die sich aus den Gesamtkostenaufstellungen des Landesrechenzentrums ergebenden anteiligen Kosten höher sind als die in der Rechnungslegung geltend gemachten Kosten. Dadurch wurden dem Land Brandenburg in den Jahren 2010 bis 2012 jeweils mindestens ca. 110.000 € zu wenig Personalaufwendungen in Rechnung gestellt. Hinzu kommen nicht geltend gemachte anteilige Sachkosten.

1 Aufgaben der Bezügeverwaltung

Die Bezügeverwaltung der OFD besteht hauptsächlich aus der Bezügestelle und der Landesleitstelle für Bezügezahlungen. Während die Bezügestelle u. a. die Bezüge berechnet und die hierfür erforderlichen Personaldaten erfasst, betreut die Landesleitstelle für Bezügezahlungen das Bezügesoftwareverfahren.

Für die Landesbetriebe als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung erhebt die Bezügeverwaltung hierfür Verwaltungskosten.

Darüber hinaus erbringt sie ihre Dienstleistungen in unterschiedlichem Umfang auch für 20 rechtlich selbstständige Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen und des privaten Rechts). Für diese berechnet sie beispielsweise die monatlichen Gehälter und/oder macht das Kindergeld zahlbar. Die für die Leistungen anfallenden Kosten werden der Bezügestelle im Rahmen der abgeschlossenen privatrechtlichen Verträge erstattet. Ein Teil dieser Einrichtungen (mittelbare Landesverwaltung) wird aus dem Landeshaushalt partiell finanziert. Diese Einrichtungen erhalten beispielsweise eine institutionelle oder Projektförderung aus Mitteln des Landes.

Des Weiteren übernehmen die Landesleitstelle für Bezügezahlungen und das Landesrechenzentrum (LRZ) die Zahlbarmachung der Bezüge für die Bediensteten des Landes Brandenburg. Das Land Brandenburg erstattet dafür die anfallenden Sach- und Personalkosten.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2013 die Kalkulation der Entgelte für die Leistungen der Bezügestelle des Jahres 2011 sowie das Vertragsmanagement überprüft.

2 Unvollständige und fehlerhafte Kalkulation der Leistungsentgelte

Der Landesrechnungshof hat alle direkt in der Bezügeverwaltung entstandenen Personal- und Sachkosten für die Berechnung der Entgelte angesetzt. Neben diesen direkt zuordenbaren Einzelkosten hat er auch Gemeinkosten (z. B. Kosten der Personalverwaltung, Kosten der Reinigung etc.) berücksichtigt. Darüber hinaus hat er Zuschläge für zukünftige Versorgungsausgaben der Beamten in Ansatz gebracht (Vollkostenkalkulation).

Demgegenüber hat die OFD weder alle direkt entstandenen Kosten noch alle unter Vollkostengesichtspunkten einzubeziehenden Kosten in ihrer Kalkulation angesetzt.

Dies betrifft auch den Bereich der Personalkosten. Hier hat die OFD die Personalkosten sowie die Sachkostenpauschale in Höhe des durch die analytische Personalbedarfsberechnung für die Bezügestelle ermittelten Personals berücksichtigt. Die tatsäch-

lich entstandenen Personalkosten sowie die Sachkostenpauschale aller für diese Aufgaben eingesetzten Bediensteten sind hingegen höher. Ursächlich hierfür ist, dass für die Aufgabenerledigung (derzeit noch) mehr Personal eingesetzt wird, als sich nach der eigenen Personalbedarfsberechnung der OFD ergibt.

Das Ministerium der Finanzen hat mit seiner Stellungnahme vom 31. März 2014 den Bericht der OFD zum Entwurf des Jahresberichtes vorgelegt. Darin wird ausgeführt, dass die Bezügestelle durch die Übernahme von Dienstleistungen für Dritte zusätzliche Aufgaben wahrgenommen hat, um das ohnehin vorhandene Personal auszulasten.

Dies unterstreicht die Notwendigkeit organisatorischer Anpassungen mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Aus Sicht des Landesrechnungshofes kommt eine längerfristige Aufgabenwahrnehmung solcher Aufgaben für Dritte grundsätzlich nur in Betracht, wenn dadurch kostendeckende und zugleich „konkurrenzfähige Preise“ erhoben werden können. Anderenfalls ist der Verzicht auf diese Aufgabenwahrnehmung zu prüfen.

Weiterhin hat die OFD bei der Kostenkalkulation

- für die Umlage der sonstigen Personalgemeinkosten nicht alle in der OFD angefallenen Kosten der allgemeinen Verwaltung (Personalverwaltung, Haushaltsangelegenheiten, Aufgaben der Organisation) entsprechend des jeweiligen Anteils berücksichtigt,
- in der Sachkostenpauschale keine anteiligen Kosten für zentrale IT-Verfahren der Landesverwaltung berücksichtigt und
- keine Zuschläge für die Ablösung zukünftiger Pensionslasten der Beamten kalkulatorisch in Ansatz gebracht.

Bei einem Vergleich der Kostenkalkulation der OFD mit der durch den Landesrechnungshof unter Vollkostengesichtspunkten durchgeführten Kalkulation entsteht dadurch eine Differenz von rund 3,78 Mio. €. Dies entspricht 25 v. H. aller zu berücksichtigenden Kosten.

In der Stellungnahme zum Jahresbericht vom 31. März 2014 wurde durch das Ministerium der Finanzen ausgeführt, dass insbesondere die Einbeziehung zukünftiger Pensionslasten nicht sachgerecht sei, da damit die Vertragspartner mit Kosten belastet würden, die dem Land aktuell nicht entstehen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollten auch beim Einsatz von Beamten Beträge für zukünftige Pensionszahlungen generell berücksichtigt werden. Andernfalls würden sich je nach eingesetztem Personal (Beamte oder Tarifbeschäftigte) unterschiedliche Kalkulationsergebnisse ergeben.

Eine Einbeziehung dieser Kosten ist auch sachgerecht, da für das eingesetzte verbeamtete Personal Pensionsaufwendungen, wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt, anfallen.

Die Preise der OFD lagen erheblich unter den vom Landesrechnungshof ermittelten Vollkostensätzen. Die Unterschiede ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle:

Kostenträger	Preis OFD	Berechnung Landesrechnungshof	Differenz
Entgelt (Kosten je Zahlfall pro Monat)	9,97 €	12,82 €	+2,85 € (+29 v. H.)
Besoldung (Kosten je Zahlfall pro Monat)	6,41 €	8,55 €	+2,14 € (+33 v. H.)
Versorgung (Kosten je Zahlfall pro Monat)	9,98 €	16,69 €	+6,71 € (+67 v. H.)
Familienkasse (Kosten je Kindergeldberechtigter pro Jahr)	30,00 €	71,13 €	+41,13 € (+137 v. H.)
Beihilfe (Kosten je Antrag)	14,30 €	29,66 €	+15,36 € (+107 v. H.)
Trennungsgeld - Grundantrag (Kosten je Antrag)	9,00 €	76,58 €	+67,58 € (+751 v. H.)
Trennungsgeld - Forderungsnachweis (Kosten je Antrag)	15,00 €	56,28 €	+41,28 € (+275 v. H.)
Umzugskostenvergütung - kleiner Umzug (Kosten je Antrag)	15,00 €	311,87 €	+236,87 € (+316 v. H.)
Umzugskostenvergütung - großer Umzug (Kosten je Antrag)	75,00 €		
Reisekosten (Kosten je Antrag)	14,90 €	28,77 €	+13,87 € (+93 v. H.)

In der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vom 31. März 2014 wird ausgeführt, dass in die Kalkulation zusätzliche Druckkosten in Höhe von rund 117.000 € einzubeziehen seien.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich diese Kosten erhöhend in der o. a. Kalkulation auswirken.

In einem weiteren Schreiben vom 31. März 2014 im Zusammenhang mit der Umsetzung der Stiftungsstrukturreform teilte das Ministerium der Finanzen mit, dass die Stif-

tungen zentral beim Land vorhandene Dienstleistungen der Landesfamilienkasse und der Bezügestelle in Anspruch nehmen sollen. Für die Preisverhandlungen mit den Stiftungen hat das Ministerium der Finanzen festgelegt, dass pro Kindergeldberechtigtem eine Erhöhung um die vom Landesrechnungshof insgesamt ermittelten rund 25 v. H. Kalkulationsdifferenz erfolgen soll. Für die Entgeltabrechnungen soll die vom Landesrechnungshof ermittelte Steigerung der Aufwandserstattung um rund 30 v. H. zugrunde gelegt werden.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, eine Neuberechnung der Verwaltungsgebühren auf der Grundlage einer Vollkostenkalkulation vorzunehmen.

Bei der Gestaltung der einzelvertraglichen Regelungen sollte geprüft werden, ob Abweichungen von den Kostensätzen beispielsweise aufgrund der finanziellen Abhängigkeit der Vertragspartner vom Land notwendig sind.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium der Finanzen bereits begonnen hat, die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes zeitnah im Rahmen der Stiftungsstrukturreform umzusetzen.

3 Unmöglichkeit von Preisanpassungen durch Mängel in der Vertragsgestaltung

Nach den von der OFD geschlossenen Verträgen können eingetretene Kostenerhöhungen den Vertragspartnern nur in Rechnung gestellt werden, wenn sie auf Funkti-onserweiterungen des Abrechnungsprogramms bzw. auf Serviceerweiterungen beruhen. Kostenreduzierungen hingegen sind an die Vertragspartner weiterzureichen.

Diese ungünstige Vertragsgestaltung ist der OFD als Auftragnehmer spätestens seit Anfang 2011 bekannt. Zu diesem Zeitpunkt hat sie selbst festgestellt, dass die von ihr *„ermittelten Verwaltungskosten höher bzw. wesentlich höher sind als die gültigen“*. Bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen des Landesrechnungshofes sind Maßnahmen zur Vertragsanpassung unterblieben.

Auf der Grundlage einer einheitlichen Kalkulation unter Vollkostengesichtspunkten hat die OFD damit im Jahr 2011 nach überschlägigen Berechnungen des Landesrechnungshofes Einnahmen in Höhe von ca. 336.700 € nicht geltend gemacht.

Die unterbliebene Preisanpassung betrifft zum Teil auch rechtlich selbstständige Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung, die teilweise in unterschiedlicher Höhe aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Ob für diese Einrichtungen aus überge-

ordneten Gesichtspunkten aufgrund der direkten Finanzierungsabhängigkeit vom Landeshaushalt auf die teilweise (ggf. zeitlich befristete) Erstattung von Kostensteigerungen verzichtet wird, hat die OFD bisher weder rechtlich geprüft noch dokumentiert.

Auch gegenüber den Landesbetrieben als Teile der unmittelbaren Landesverwaltung hat die OFD die eingetretenen Kostensteigerungen für die Leistungserbringung nicht geltend gemacht. Die zwischen der OFD und den Landesbetrieben getroffenen Verwaltungsvereinbarungen sehen ebenfalls einseitige Preiserhöhungen lediglich aufgrund von Funktionserweiterungen des Abrechnungsprogramms bzw. bei Serviceerweiterungen vor. Dadurch hat die OFD nach überschlägigen Berechnungen des Landesrechnungshofes allein im Jahr 2011 gleichfalls auf der Grundlage einer einheitlichen Kalkulation unter Vollkostengesichtspunkten Einnahmen in Höhe von ca. 150.200 € nicht geltend gemacht.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 31. März 2014 wird durch das Ministerium der Finanzen ausgeführt, dass eine Vertragsanpassung nur einvernehmlich möglich und nicht zu erwarten gewesen sei. Die einseitige mögliche Kündigung seitens der OFD hätte dazu geführt, dass die Einnahmen insgesamt weggefallen, die Personalkosten aber trotzdem entstanden wären. Zudem hätte bei den Landesbetrieben eine Anpassung der Kosten zum Anstieg des Zuschussbedarfes geführt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen die Verträge angepasst werden. Dafür sind Vertragsverhandlungen zur einvernehmlichen Vertragsanpassung mit dem Ziel einer Preiserhöhung vorzunehmen. Im Einzelfall kann hierbei auch die Finanzierungsabhängigkeit vom Landeshaushalt berücksichtigt werden.

4 Unvollständige Rechnungslegung gegenüber dem Land Brandenburg

Aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung zwischen den Ministerien der Finanzen des Landes Brandenburg und des Landes Sachsen-Anhalt werden seit 2002 die Bezüge des Landes Brandenburg durch die OFD Sachsen-Anhalt zahlbar gemacht (Umfang ca. 69.000 Zahlfälle). In diese Leistungserbringung sind die Landesleitstelle für Bezügezahlungen sowie das LRZ der OFD eingebunden. Das Land Brandenburg erstattet hierfür die anfallenden Sach- und Personalkosten.

Die Rechnungslegungen der OFD gegenüber dem Land Brandenburg in den vom Landesrechnungshof geprüften Jahren 2010 bis 2012 waren unvollständig. So hat die OFD zum einen nur die angefallenen Bruttopersonalkosten für die Aufwendungen der Landesleitstelle für Bezügezahlungen in Rechnung gestellt. Personalnebenkosten (Beihilfen, Fürsorgeleistungen, Kosten der Unfallkasse) und Personalgemeinkosten (Personalverwaltung, Haushaltsangelegenheiten, Aufgaben der Organisation) blieben in den bisherigen Abrechnungen unberücksichtigt.

Zum anderen fehlte für die anteiligen beim LRZ angefallenen Kosten, die im Zusammenhang mit der Zahlbarmachung der Bezüge für das Land Brandenburg stehen, bisher eine objektive Ermittlung der konkreten Kostenbestandteile.

Dem Land Brandenburg wurden die nachfolgenden Kosten in Rechnung gestellt:

Kostenart	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	178.476 €	180.000 €	212.408 €
Sachkosten/Betriebskosten/ Investitionspauschale	703.068 €	755.801 €	779.449 €
Gesamtkosten:	881.544 €	935.801 €	991.857 €

In den Jahren 2010 bis 2012 hat die OFD lediglich die anteiligen Personalkosten für die Landesleitstelle für Bezügezahlungen in die Rechnungslegung in vollem Umfang einbezogen. Die Personalkostenbestandteile des LRZ wurden nur teilweise berücksichtigt. Aus internem Schriftverkehr zwischen dem LRZ und der OFD geht hervor, dass beispielsweise im Jahr 2011 im LRZ für das „Bezügeverfahren Brandenburg“ Personalausgaben im LRZ in Höhe von 158.387,91 € entstanden sind.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die OFD dem Land Brandenburg in den Jahren 2010 bis 2012 jeweils mindestens ca. 110.000 € zu geringe Personalaufwendungen in Rechnung gestellt hat.

Sofern die Gesamtkostenaufstellungen des LRZ für den Produktbereich „Bezügeverfahren“ zugrunde gelegt werden, ergeben sich für die Personalaufwendungen folgende noch deutlich höhere vom Land Brandenburg zu erstattende Beträge. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Kosten sowohl Anteile für die Zahlbarmachung der Bezüge der Bediensteten des Landes Sachsen-Anhalt (ca. 53 v. H. aller Zahlfälle) als auch Anteile für die Zahlbarmachung der Bezüge der Bediensteten des Landes Brandenburg (ca. 47 v. H. aller Zahlfälle) beinhalten.

Kostenart	2010	2011	2012
Personalaufwendungen Produktbereich Bezügeverfahren LRZ	713.957 €	723.324 €	706.421 €
davon Anteil Brandenburg (ca. 47 v. H.)	335.560 €	339.962 €	332.018 €
In Rechnung gestellt	0 €	0 €	50.535 €
Nicht in Rechnung gestellt	335.560 €	339.962 €	281.483 €

Angesichts dieser Berechnung auf Basis der Gesamtkosten geht der Landesrechnungshof davon aus, dass noch weitaus höhere Beträge für den Personaleinsatz im LRZ dem Land Brandenburg in Rechnung hätten gestellt werden müssen.

Auch bei den Sachkosten geht der Landesrechnungshof davon aus, dass dem Land Brandenburg zu geringe Beträge in Rechnung gestellt wurden.

Die Gesamtkostenaufstellung des LRZ für den Produktbereich „Bezügeverfahren“ weist hierzu Folgendes aus:

Kostenart	2010	2011	2012
Sachkosten/Investitionen	2.828.538 €	2.195.198 €	2.400.062 €
<i>davon Sachkosten</i>	<i>2.539.520 €</i>	<i>2.121.462 €</i>	<i>2.296.721 €</i>
<i>davon Investitionen</i>	<i>289.018 €</i>	<i>73.736 €</i>	<i>103.341 €</i>

Aus einer Aufstellung des LRZ gehen Sachkostenbestandteile in Höhe von rund 321.000 € hervor, die für Verfahren anfallen, die nur für die Bezügebearbeitung für Sachsen-Anhalt genutzt werden (z. B. Kindergeldverfahren, Beihilfeverfahren).

Demgegenüber hat die OFD zur Berechnung der dem Land Brandenburg in Rechnung zu stellenden Sachkosten/Investitionspauschale folgende Beträge anhand des Verhältnisses der Zahlfälle angesetzt:

	2010	2011	2012
Gesamtsachkosten (inkl. allgemeiner Sachaufwand sowie Investitionspauschale; jeweils hochgerechnet)	1.488.495 €	1.582.410 €	1.651.597 €
davon Anteil Brandenburg (ca. 47 v. H.)	703.068 €	755.801 €	779.449 €

Hieraus ergibt sich beispielsweise für 2011 eine Differenz zu den in der Gesamtkostenaufstellung des LRZ für den Produktbereich „Bezügeverfahren“ ausgewiesenen Sach- und Investitionskosten in Höhe von 612.788 €. Selbst unter Abzug des Betrages von 321.000 € für Aufgaben, die das LRZ ausschließlich für Sachsen-Anhalt erbringt,

verbleibt ein Differenzbetrag in Höhe von 291.788 €. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass in diesem Differenzbetrag anteilige dem Land Brandenburg zusätzlich in Rechnung zu stellende Sachkosten enthalten sind.

In der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vom 31. März 2014 wird ausgeführt, dass in erheblichem Umfang Sachkosten angefallen seien, die nur dem Bezügeverfahren für Sachsen-Anhalt zuzurechnen sind.

Der Landesrechnungshof kann aufgrund nicht gegebener Erläuterungen und fehlender Nachweise diese Beträge nicht nachvollziehen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die tatsächlichen Personal-kostenbestandteile für die für das Land Brandenburg erbrachte Leistung nachvollziehbar darzustellen. Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die zukünftige Erbringung der IT-Leistungen durch Dataport und die Notwendigkeit einer verursachergerechten Zuordnung der Verfahren.

5 Fazit

Die erheblichen Mängel in der Kalkulation der Leistungsentgelte der Bezügeverwaltung und im Vertragsmanagement sind zeitnah zu beseitigen.

Von den Vertragspartnern sind künftig die Verwaltungsgebühren zu erheben, die sich aus der Kalkulation auf Vollkostenbasis ergeben. Die Kalkulation der Gebühren ist regelmäßig fortzuschreiben.

Ausnahmen vom Grundsatz der Kalkulation auf Vollkostenbasis dürfen nach Ansicht des Landesrechnungshofes nur im Einzelfall erfolgen. Die Gründe hierfür sind zeitnah und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Das Ministerium der Finanzen teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass von den Vertragspartnern künftig Verwaltungsgebühren zu erheben sind, die sich aus der Kalkulation auf Vollkostenbasis ergeben. Im Einzelfall sei dabei auch die Finanzierungsabhängigkeit vom Landeshaushalt zu berücksichtigen. Hierbei ist nach seiner Ansicht dasjenige Personal zu berücksichtigen, das insoweit zur Aufgabenerledigung erforderlich ist.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	07	– Kultusministerium – Bildung und Kultur –
Kapitel	div.	
Titel	div.	
(geprüftes) Haushaltsvolumen	-	– 50,54 Mio. €

4 Umsetzung von Schulprojekten im Vergleich zwischen ÖPP und konventioneller Beschaffungsvariante

Den scheinbaren Vorteil der ÖPP-Beschaffungsvariante, aufgrund der abgeschlossenen Verträge eine kontinuierliche Bauunterhaltung durchzuführen, bezahlen die Kommunen mit der langfristigen Bindung eines Teils ihrer ohnehin begrenzten jährlichen Haushaltsmittel.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Lebenszyklusansatz, der u. a. auf einer kontinuierlichen Bauunterhaltung basiert, kein ÖPP-spezifischer Vorteil ist. Allerdings setzen die Kommunen aufgrund ihrer angespannten Finanzlage erforderliche Bauunterhaltungsmaßnahmen nicht adäquat um.

Die Haushaltsbelastung durch die ÖPP-Ratenzahlungen wird in der Bewertung ihrer Auswirkung unterschätzt. Sie sind kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Über einen Zeitraum von ca. 25 bis 30 Jahren werden Haushaltsmittel gebunden, die für andere notwendige Ausgaben nicht mehr zur Verfügung stehen.

Dem ÖPP-Verfahren geht grundsätzlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus, in der der Nachweis zu erbringen ist, dass die Maßnahme effizienter oder mit vergleichbaren Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante umzusetzen ist. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen führen i. d. R. externe Berater durch. In vielen Fällen sind die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen schwer nachvollziehbar und die Baukosten der konventionellen Beschaffungsvariante zu hoch bemessen.

In der konventionellen Beschaffungsvariante wurde dieser Nachweis von den Schulträgern nicht erbracht.

Bei analogen Schulsanierungen kamen bei etwa gleichem finanziellen Sanierungsansatz von durchschnittlich 1.200 - 1.400 €/m² Nettogrundfläche auch vergleichbare Baustandards zur Anwendung, unabhängig von der Art der Beschaffungsvariante.

Des Weiteren setzten die Schulträger die entsprechenden Schulsanierungen bei der Beschaffungsvarianten in annähernd gleichen Bauzeiten um.

1 Vorbemerkungen

Die Schulträger haben nach § 64 Abs. 1 Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA) „das Schulangebot und die Schulanlagen im erforderlichen Umfang vorzuhalten, mit der notwendigen Einrichtung auszustatten und ordnungsgemäß zu unterhalten sowie unter Berücksichtigung der Ziele der Schulentwicklungsplanung aufzuheben oder einzuschränken“. Schulträger gemäß § 65 Abs. 1 und 2 SchulG LSA sind für die Grundschulen die Gemeinden und für die anderen Schulformen die Landkreise und die kreisfreien Städte.

Der bauliche Zustand der kommunalen Schulen in Sachsen-Anhalt ist vielfach nicht zufriedenstellend. Die finanziellen Mittel für notwendige Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die für die Erhaltung der Bausubstanz erforderlich sind, und für Um- und Erweiterungsmaßnahmen, die zur Umsetzung der pädagogischen Konzepte (Pflichtaufgaben) benötigt werden, sind nicht ausreichend.

Die vom Landesrechnungshof geprüften Landkreise und Städte befanden sich alle in der Haushaltskonsolidierung. Die Städte Halle (Saale) und Magdeburg haben einen Teil ihrer Schulen über die Beschaffungsvariante ÖPP saniert.

Die Entscheidung, die Sanierung von ausgewählten Schulen als ÖPP-Projekte umzusetzen, erfolgte bei den beiden o. g. Städten u. a., weil Effizienzvorteile bei dieser Beschaffungsvariante erwartet wurden.

Der Landesrechnungshof hat neun Schulbaumaßnahmen ausgewählt, davon fünf als konventionelle Beschaffungsvariante und vier als ÖPP-Projekte, und insbesondere dahingehend geprüft,

- ob die Planung der einzelnen Baumaßnahmen nach vergleichbaren Vorgaben und unter wirtschaftlicher Betrachtung durch die Schulträger durchgeführt wurde,
- inwieweit in der Planung und Realisierung der spätere Bauunterhalt und die Bewirtschaftung Berücksichtigung fanden,

- welche Kriterien bei der Auswahl von Baumaterialien und Bauverfahren herangezogen wurden und
- welchen Einfluss die Lebenszyklusbetrachtung bei der Auswahl von Bauteilen wie Dachdeckung, Fassadengestaltung, Gebäudedämmung, Fenster, Fußböden und bei der Ausführung der Heizungsanlagen, der Sanitäreanlagen sowie des Brandschutzes hatte.

Bei diesen für eine vergleichende Beurteilung der baulichen Umsetzung ausgewählten neun kommunalen Schulbauprojekten handelt es sich um fünf Sanierungsmaßnahmen bei Altbauten und vier Maßnahmen bei in den 70er Jahren in Plattenbauweise errichteten Gebäuden.

Übersicht der ausgewählten Schulen

Ifd. Nr.	Bauweise	Schulbaumaßnahme	ÖPP/ kB	Baukosten	Netto-	Baukosten/
				in €	grund-	Netto-
					fläche	grund-
					in m ²	fläche
						in €/m ²
1	Altbau	Landeshauptstadt Magdeburg, „Siemensgymnasium“	ÖPP	10.626.242	8.866	1.199
2	Altbau	Halle (Saale), Grundschule „Ulrich von Hutten“	ÖPP	3.250.420	2.500	1.300
3	Altbau	Lutherstadt Wittenberg, Sekundarschule „Rosa Luxemburg“	kB	3.435.605	3.152	1.090
4	Altbau	Lutherstadt Eisleben, Sekundarschule „Katharinenschule“	kB	3.855.563	3.792	1.017
5	Altbau	Köthen (Anhalt), Grundschule „Johann Friedrich Naumann“	kB	3.914.000	2.724	1.437
6	Plattenbau	Landeshauptstadt Magdeburg, Grundschule „Friedenshöhe“	ÖPP	4.114.295	3.003	1.370
7	Plattenbau	Halle (Saale), Grundschule „Wilhelm von Humboldt“	ÖPP	15.274.569	11.125	1.373
8	Plattenbau	Lutherstadt Wittenberg, Sekundarschule „Friedrichstadt“	kB	3.034.019	5.190	585 ³⁶
9	Plattenbau	Lutherstadt Eisleben, Grundschule „Thomas Müntzer“	kB	3.035.166	2.261	1.342

* kB – konventionelle Beschaffung

³⁶ energetische Sanierung der Gebäudefassaden bereits in früherer Baumaßnahme erfolgt

2 Feststellungen

Bei den geprüften kommunalen Schulbauprojekten handelt es sich um Maßnahmen, bei denen neben dem durch die Landkreise und Städte festgestellten und zu behebbenden Investitionsstau auch Verbesserungen der Bildungsinfrastrukturen und der Energieeffizienz der Gebäude erforderlich waren.

Aufgrund der variierenden Bildungsinfrastrukturen der verschiedenen Schularten (Grundschule, Sekundarschule, Gymnasium) legten die Schulträger bei der Sanierung unterschiedliche Planungsvorgaben fest.

So wurden bei Grundschulen auch Horte und Sporträume saniert, bei Sekundarschulen und Gymnasien Fachkabinette und Sporthallen sowie bei Sekundarschulen die räumliche Gestaltung als Ganztagschule (Aufenthaltsräume, Computerkabinette, Gruppenarbeitsräume) umgesetzt.

Die fünf geprüften konventionellen Beschaffungsmaßnahmen wurden mit finanzieller Hilfe verschiedener Zuwendungsprogramme wie EFRE³⁷, IZBB³⁸, Konjunkturpaket II und Zuwendungen der Städtebauförderung (Denkmalschutz) von den jeweiligen Schulträgern umgesetzt.

Bei den vier geprüften ÖPP-Maßnahmen sind nur in einem Fall [Gesamtschule „Wilhelm von Humboldt“ in Halle (Saale)] bei Teilmaßnahmen auch Zuwendungsmittel geflossen.

Die Zuwendungen erhielten die Schulen vorrangig für die bauliche Sanierung

- der Schulgebäude und
- dazugehörenden Sportstätten (Turnhallen u. Außensportanlagen) sowie
- der Außenanlagen mit Freizeit- oder Spielflächen.

2.1 *Bauliche Standards*

Der Landesrechnungshof hat u. a. ausgewählte Baustandards bei beiden Beschaffungsvarianten wie z. B. für

- Heizung und Lüftung
- Beleuchtung
- Sanitäreanlagen
- Gebäudeleittechnik und
- energetische Sanierung

³⁷ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

³⁸ Investitionsprogramm "Zukunft, Bildung und Betreuung" (2003 - 2009)

der ausgewählten Schulbauten gemäß den Ausschreibungs- und Vertragsunterlagen (Optimierte Angebote) stichprobenartig und vor Ort geprüft³⁹.

a) Konventionelle Beschaffung

Bei den sanierten Schulen

- Grundschule „Thomas Müntzer“ in Lutherstadt Eisleben und
- Grundschule „Johann Friedrich Naumann“ in Köthen (Anhalt)

haben die Schulträger hochwertige und nachhaltige Baustandards im Bereich Haustechnik umgesetzt, die in der Betriebsphase zu Kostenersparnissen führen sollen. Beide Schulen verfügen über ein Gebäudemanagementsystem⁴⁰ zur Überwachung und Betriebsführung der betriebstechnischen Anlagen.

Diese baulichen Qualitätsstandards wurden jedoch bei den Schulen

- Sekundarschule „Friedrichstadt“ in Lutherstadt Wittenberg,
- Sekundarschule „Rosa Luxemburg“ in Lutherstadt Wittenberg und
- Sekundarschule „Katharinenschule“ in Lutherstadt Eisleben

nicht in gleicher Weise ausgeführt.

Im Zuge der Sanierungsmaßnahmen erfolgte entsprechend den gesetzlichen Vorschriften⁴¹ eine komplette Dämmung der äußeren Gebäudehülle – Außenwände und Dach – sowie die Erneuerung der Fenster und Außentüren für die in Plattenbauweise errichteten Schulgebäude der

- Sekundarschule „Friedrichstadt“ in Lutherstadt Wittenberg und
- Grundschule „Thomas Müntzer“ in Lutherstadt Eisleben.

Bei den Altbaugebäuden der

- Sekundarschule „Rosa Luxemburg“ in Lutherstadt Wittenberg,
- Sekundarschule „Katharinenschule“ in Lutherstadt Eisleben und
- Grundschule „Johann Friedrich Naumann“ in Köthen (Anhalt)

waren Außenwanddämmungen aufgrund der Forderungen des Denkmalschutzes nicht möglich. Vorrangig erfolgte der Einbau von Fenstern mit Wärmeschutzverglasung.

Eine Vergleichbarkeit der Standards zwischen Altbau- und Plattenbau-Schulgebäuden war daher nur bedingt möglich.

³⁹ siehe Tabelle „Übersicht der ausgewählten Schulen“ auf S. 68

⁴⁰ Gesamtheit von Überwachungs-, Steuer, Regel-, und Optimierungseinrichtungen

⁴¹ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074), Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519)

b) *ÖPP-Beschaffungsvariante*

Die privaten Partner wählten grundsätzlich Baustandards im Bereich der Haustechnik, die in der Betriebsphase zu Kostenersparnissen führen sollen. Die ausgeführten Standards entsprechen dem anerkannten Stand der Technik.

Das Gebäudemanagementsystem zur Überwachung und Betriebsführung der betriebstechnischen Anlagen erfolgt zentral für alle Schulen des ÖPP-Projekts.

Im Zuge der Sanierungsmaßnahmen erfolgte eine komplette Dämmung der äußeren Gebäudehülle entsprechend den gesetzlichen Vorschriften, d. h. Außenwände und Dach sowie die Erneuerung der Fenster und Außentüren ebenfalls für die in Plattenbauweise errichteten Schulgebäude

- Grundschule „Friedenshöhe“ der Landeshauptstadt Magdeburg und
- Grundschule „Wilhelm von Humboldt“ in Halle (Saale).

Bei den Altbaugebäuden wurde der Wärmeschutz in Abhängigkeit von den denkmalrechtlichen Anforderungen, vergleichbar mit der konventionellen Beschaffung, durchgeführt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei analogen Schulsanierungen und etwa gleichem finanziellen Sanierungsansatz von durchschnittlich 1.200 - 1.400 €/m² Nettogrundfläche auch vergleichbare Baustandards zur Anwendung kamen, unabhängig von der Art der Beschaffungsvariante.

Des Weiteren setzten die Schulträger die entsprechenden Schulsanierungen bei der Beschaffungsvarianten in annähernd gleichen Bauzeiten um.

Die Prüfung zeigte auch, dass der Einsatz von Gebäudeleittechnik⁴² nicht von der Art der Beschaffungsvariante abhängig ist.

Die bei den ÖPP-Projekten erfolgte Vergabe mehrerer Schulbausanierungsmaßnahmen im Paket (mindestens fünf Schulbauten) führte zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der Gebäudeleittechnik als bei der bei konventionellen Sanierungen üblichen Einzelvergabe von Schulsanierungen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch bei der konventionellen Umsetzung von Schulbausanierungen mehrere Gebäude gemeinsam mit Gebäudeleittechnik ausgestattet und betrieben werden können.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den geprüften Maßnahmen die Gebäudehüllen in beiden Beschaffungsvarianten – konventionell und ÖPP – nach den

⁴² Hard- und Software zur Durchführung des Gebäudemanagements

gesetzlichen Mindestanforderungen von EEG⁴³ und EnEV⁴⁴ in der jeweils zum Planungszeitraum geltenden Fassung saniert wurden, bei den Altbaugebäuden unter Berücksichtigung der Vorgaben des Denkmalschutzes.

Darüber hinaus gab es keine Sanierungsmaßnahme, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausging, weder bei der konventionellen Beschaffung noch bei den ÖPP-Projekten. Auch bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der ÖPP-Maßnahmen führten die Berater keinen Vergleich zwischen zusätzlichen Investitionen in die Gebäudedämmungen über die gesetzlichen Forderungen hinaus und daraus resultierenden Energieeinsparungen in der Betriebsphase durch.

Unterschiede bei den Wärmeschutzmaßnahmen, die aus der Beschaffungsvariante resultieren, konnten nicht festgestellt werden.

Eine Auswertung der tatsächlichen Energieverbräuche konnte vom Landesrechnungshof nicht durchgeführt werden, da die Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vergleichbar waren. So standen die Gebäude der jetzigen Grundschule „Friedenshöhe“ und des „Siemensgymnasiums“ vor der Sanierung leer, und für die Grundschule „Johann Friedrich Naumann“ lag nur das Ergebnis einer Heizperiode nach Bezug vor.

2.2 Umsetzung des Projektumfanges bei der Schulsanierung im Vergleich der Beschaffungsvarianten

a) Konventionelle Beschaffungsvariante

Bei drei der fünf geprüften Baumaßnahmen in der konventionellen Beschaffung hat der Schulträger bereits bei der Planung und vor Beantragung von Fördermitteln für die Baumaßnahmen auf eine vollständige Umsetzung des Gesamtbedarfs (Projektumfang) wie z. B. die Gestaltung der Außenanlagen verzichtet. Dies betrifft im Einzelnen:

- die Sekundarschule „Friedrichstadt“ in Lutherstadt Wittenberg,
- die Sekundarschule „Rosa Luxemburg“ in Lutherstadt Wittenberg und
- die Grundschule „Thomas Müntzer“ in Lutherstadt Eisleben.

⁴³ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074)

⁴⁴ Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519)

Lediglich bei der

- „Katharinenschule“ in Lutherstadt Eisleben und
 - der Grundschule „Johann Friedrich Naumann“ in Köthen (Anhalt),
- also bei zwei der fünf geprüften konventionellen Beschaffungsmaßnahmen, wurde der vom Schulträger festgestellte Bedarf bei der Realisierung in vollem Umfang umgesetzt.

Weiterhin haben die Schulträger während der Bauphase aufgrund von Kostenerhöhungen zum Teil Leistungskürzungen in der Bauausführung vorgenommen bzw. notwendige Bauleistungen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Das heißt, die Einhaltung der bewilligten und geförderten Baukosten erfolgte durch Verzicht auf geplante Bauleistungen und Ausstattungen.

- Sekundarschule „Friedrichstadt“ in Lutherstadt Wittenberg

Während der Baudurchführung kam es zunächst zu Mehrkosten in Höhe von 233.480 € für den zusätzlichen Einbau einer Aula im Dachgeschoss. Weitere Mehrkosten entstanden durch Planungsänderungen und durch die in den Bauzeitraum fallende Erhöhung der Mehrwertsteuer. Hinzu kamen noch unvorhergesehene Leistungen wie die Erneuerung der Grundleitung.

Für die Kosten der Aula legte der Landkreis einen 1. Nachtrag in Höhe von 233.480 € dem Landesverwaltungsamt vor, das diesen unter Beibehaltung der festgelegten Fördersumme in Höhe von 2.521.368 € bewilligte.

Weitere Kostenerhöhungen kompensierte der Landkreis durch Einsparungen während der Baudurchführung.

So nahm der Landkreis u. a. Abstriche an der ursprünglichen Planung in Kauf. Dies führte zu:

1. einfachen Wandoberflächen in den Fluren,
2. keiner nachhaltigen Ausführung der Sockelbereiche an den Treppenläufen und
3. Verzicht auf die Herrichtung der Außenanlagen.

- Sekundarschule „Rosa Luxemburg“ in Lutherstadt Wittenberg

Im Zuge der Baumaßnahme entstanden Mehrkosten gegenüber den geplanten Baukosten aus

1. der Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 v. H. auf 19 v. H.,
2. zusätzlichen Kosten für die Bühnenbeleuchtung sowie
3. der Erneuerung der Horizontalsperre im Mauerwerk. Die Notwendigkeit der Erneuerung der Horizontalsperre wurde erst in der Bauphase erkannt.

Die vorgelegten drei Nachträge bewilligte der Zuwendungsgeber unter Beibehaltung der festgelegten Fördersumme in Höhe von 2.182.000 €. Die Mehrkosten hat der Landkreis Wittenberg durch

1. Erhöhung der Eigenmittel um 183.623 € und
2. Leistungsreduzierungen wie
 - Entfall eines Physikunterrichtsraumes,
 - Entfall der Hausalarmierungsanlage,
 - Abstriche an der Herrichtung der geplanten Außenanlagen sowie
 - Verzicht auf die komplette Erneuerung der Dacheindeckung (nur Reparatur)kompensiert.

- Sekundarschule „Katharinschule“ in Lutherstadt Eisleben

Infolge der Erhöhung der ursprünglich geplanten Schülerzahlen von ca. 350 auf zunächst 598 Schüler in 29 Klassen kam es zu Planungsänderungen.

Aktuell werden 530 Schüler in 26 Klassen unterrichtet.

Weiterhin wurden während der Bauausführung zusätzliche Sanierungsmaßnahmen im Kellerbereich erforderlich und vorgefundene Altlasten im Gehwegbereich entsorgt.

Zur Einhaltung des Kostenrahmens verzichtete der Schulträger u. a.

1. auf den Einbau neuer Heizkörper (Aufarbeitung der alten Heizkörper) und
2. die teilweise Erneuerung der Bodenbeläge (Beibehaltung von bis zu 20 Jahre alten Linoleumbelägen).

Die Baukosten erhöhten sich von 3.826.000 € auf 3.855.563 €. Unter Beibehaltung der Fördersumme in Höhe von 3.420.000 € aus IZBB-Mitteln erhöhte der Landkreis Mansfeld/Südharz den Eigenanteil von 406.000 € auf 435.563 €.

b) ÖPP-Projekte:

Den Vergabeunterlagen und Verträgen der ÖPP-Maßnahmen war zu entnehmen, dass jeweils ein Bauwerk „Schule“ mit outputorientierter⁴⁵ Leistungsbeschreibung ausgeschrieben wurde. Die Auswahl des privaten Partners erfolgte im Verhandlungsverfahren. Die Projekte sind von den Auftragnehmern in eigener Zuständigkeit geplant und von den kommunalen Bau- bzw. Schulverwaltungen lediglich bestätigt worden. Die dem Landesverwaltungsamt als zuständiger Kommunalaufsichtsbehörde zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit eingereichten Unterlagen, insbesondere die Wirtschaftlichkeitsberechnung, wurden zur Begutachtung dem Landesbetrieb Bau übergeben.

⁴⁵ funktionale Leistungsbeschreibung

Durch Planung, Baudurchführung, Finanzierung und Bewirtschaftung aus einer Hand war es den privaten Auftragnehmern möglich, Marktpreise, Risiken und Gewinnmargen in ihren Gesamtangeboten zu berücksichtigen. Dies ermöglichte es den Privaten, unter Zugrundelegung des Gesamtumfanges und des vertraglich vereinbarten Preises, Optimierungen im Verhältnis Bau zu Betrieb, auch in Verhandlungen mit möglichen Subunternehmern, sowie Leistungsänderungen vor Vertragsabschluss vorzunehmen.

Beispielhaft sei hierzu angeführt:

- „Siemensgymnasium“ in der Landeshauptstadt Magdeburg

Beim „Siemensgymnasium“ nahm der Auftragnehmer ein zum Schulkomplex gehörendes Gebäude aus wirtschaftlichen Gründen nicht in den Sanierungsumfang der Schulbaumaßnahme auf, da der durch den Schulträger geforderte Raumbedarf bereits durch das bestehende Schulgebäude und den vorhandenen Anbau zu decken war.

Dieses Gebäude ist daher vom Kommunalen Liegenschafts- bzw. Gebäudemanagement zur Veräußerung vorgesehen.

- Gesamtschule „Wilhelm von Humboldt“ in Halle (Saale)

Bei der Maßnahme der Gesamtschule „Wilhelm von Humboldt“ sind Bauleistungen im öffentlichen Bereich (Durchgangsweg) im Rahmen der ÖPP-Maßnahmen während der Bauausführung ausgeführt worden, die nicht zum Schulgrundstück gehören.

Als Ausgleich dafür bewirtschaftet das Grünflächenamt der Stadt Halle (Saale) den zum Schulgelände gehörenden Spielplatz.

Bei den konventionellen Beschaffungsmaßnahmen haben die Kommunen bei drei der fünf geprüften Schulsanierungen während der Umsetzung der Planungsinhalte Leistungskürzungen in der Bauausführung vorgenommen bzw. notwendige Bauleistungen – wie die Gestaltung der Außenanlagen – auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Einsparungen bei den Baukosten erfolgten durch Verzicht auf Nutzerwünsche.

Einige Schulträger stellten in der konventionellen Beschaffungsvariante notwendige Investitionen zurück und bezogen die Kosten der Betriebsphase nicht ausreichend in ihre Entscheidungen mit ein.

Den scheinbaren Vorteil der ÖPP-Beschaffungsvariante, aufgrund der abgeschlossenen Verträge eine kontinuierliche Bauunterhaltung durchzuführen, be-

zahlen die Kommunen mit der langfristigen Bindung eines Teils ihrer ohnehin begrenzten jährlichen Haushaltsmittel.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Lebenszyklusansatz, der u. a. auf einer kontinuierlichen Bauunterhaltung basiert, kein ÖPP-spezifischer Vorteil ist. Allerdings setzen die Kommunen aufgrund ihrer angespannten Finanzlage erforderliche Bauunterhaltungsmaßnahmen nicht adäquat um.

Der Landesrechnungshof konnte bei den ÖPP-Maßnahmen keine nennenswerten Abweichungen von den vorgelegten Planungen gegenüber den ausgeführten Leistungen feststellen.

Aufgrund seiner Erfahrungen weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass durch die Verknüpfung von Bau und Betrieb und die langen Vertragslaufzeiten zwischen Schulträger und Privaten der ÖPP-Auftragnehmer eventuelle Kostenerhöhungen während der Baudurchführung in der Betriebsphase ausgleichen kann.

2.3 Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Landkreise, Städte und Gemeinden sind nach § 90 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) bzw. § 65 der Landkreisordnung des Landes zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen – so auch für Baumaßnahmen – sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Angemessen bedeutet, dass der Umfang und die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an den Umfang und die Bedeutung der Maßnahme anzupassen sind.

Neben den allgemeinen Pflichten der Kommunen gemäß GO LSA und auch Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO Doppik)⁴⁶ zu wirtschaftlichem Handeln sind auch z. B. in der Schulbaurichtlinie⁴⁷ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgesehen.

Nach der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Schulbaumaßnahmen an den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen des Landes Sachsen-Anhalt (Schulbaurichtlinie)“⁴⁷ wird bei der Auswahl der Förderprojekte ein besonderer Schwerpunkt auf wirtschaftlich sinnvolle und langfristig notwendige Standorte gelegt. Daher wird zielgerichtet auch auf die Lebenszyklusbetrachtung (Investitionskosten und Folgekosten) der einzelnen Vorhaben abgestellt. Hierzu werden Nach-

⁴⁶ § 11 Abs. 1 GemHVO Doppik LSA vom 22. Dezember 2010, GVBl. LSA Nr. 29/2010

⁴⁷ Runderlass des Kultusministeriums vom 29. April 2008

weise eingefordert, die die Punkte Bestandssicherheit und Wirtschaftlichkeit untersetzen.

a) Konventionelle Beschaffungsvariante

Bei den konventionell mit Fördermitteln sanierten Schulen, betragen die Zweckbindungsfristen in der Regel 15 Jahre. Das bedeutet, dass in einer ersten Betrachtung der Bestand der geförderten Schule für diesen Zeitraum gesichert sein muss.

Die geprüften Schulträger, die sich von vornherein für die konventionelle Beschaffung entschieden hatten, haben nicht nur auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet, sondern auch bei der Wahl der Baustandards die spätere Betriebsphase nicht betrachtet.

Daher wird auch nicht auf die Lebenszyklusbetrachtung (Investitionskosten und Folgekosten) der einzelnen Vorhaben abgestellt.

Für die Umsetzung der Baumaßnahmen haben lediglich die Schulträger bei den Schulen

- Grundschule „Thomas Müntzer“ in Lutherstadt Eisleben und
- Grundschule „Johann Friedrich Naumann“ in Köthen (Anhalt)

Kostenvergleichsrechnungen (statisches Verfahren) für einzelne Bauteile wie z. B. Gebäudeleittechnik und Einzelraumheizung durchgeführt.

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass bei den geprüften Schulsanierungen in der konventionellen Beschaffungsvariante Investitionsfolgekosten sowie Betriebskosten vom Zuwendungsempfänger nicht betrachtet und berücksichtigt wurden.

Nur in Einzelfällen gab es Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit bestimmter Bauteile (Heizungsanlage, Beleuchtung). Eine Gesamtbetrachtung, die den späteren Betrieb der Immobilien und dessen Auswirkungen auf den Haushalt berücksichtigte, wurde in keinem der Fälle durchgeführt.

Nach der o. g. Schulbaurichtlinie (Erläuterungen zu den Zuwendungsvoraussetzungen, Abs. 1.4 e) war das Kriterium der Wirtschaftlichkeit im Antrags- und Prüfverfahren zu beurteilen und mit dem Antragsteller abzustimmen.

Dabei war „zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Investition an sich eine Betrachtung der möglichen Investitionsalternativen (z. B. Standorte) unter Einbeziehung aller Folgekosten (Bewirtschaftung, Bauunterhaltung, Finanzierung u. a.) über eine Laufzeit von 15 Jahren (bei ÖPP über die Vertragslaufzeit) erforderlich.“

Das Land als Zuwendungsgeber hat diesen Nachweis nicht eingefordert.

b) ÖPP-Beschaffungsvariante

Die ÖPP-Projekte sind aufgrund ihrer langen Laufzeit und der Entgeltzahlungen als kreditähnliche Geschäfte gemäß § 100 Abs. 5 GO LSA durch die Aufsichtsbehörde genehmigungspflichtig.

Dem ÖPP-Verfahren geht damit grundsätzlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus, in der der Nachweis zu erbringen ist, dass die Maßnahme effizienter oder mit vergleichbaren Kosten der konventionellen Beschaffung umzusetzen ist.

Der Bestand der Schulen sollte zumindest über die vereinbarte Vertragslaufzeit von 25 bis 30 Jahren gesichert sein.

Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen führen i. d. R. externe Berater durch. In vielen Fällen sind die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen schwer nachvollziehbar und die prognostizierten Baukosten der konventionellen Beschaffung zu hoch bemessen.

Im Vorfeld der Entscheidung, eine Schulsanierung als konventionelle Maßnahme oder mit der Beschaffungsvariante ÖPP zu realisieren, führten Wirtschaftsberatungsunternehmen in der Landeshauptstadt Magdeburg und in Halle (Saale) umfangreiche Wirtschaftlichkeitsvergleiche und -untersuchungen durch. In diesen wurde über den Lebenszyklusansatz der spätere Betrieb und die zukünftige Bewirtschaftung der Immobilien monetär bewertet und mit der konventionellen Beschaffung verglichen. Im Ergebnis entschieden sich die Städte für die ÖPP-Variante.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass von den Kommunen bei zukünftigen Investitionen der Lebenszyklusansatz auch auf die Projekte, die konventionell realisiert werden sollen, zu übertragen ist und in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich einfließt. Neben der Standortfrage und der Bestandssicherheit der Schulen ist auch die Lebenszyklusbetrachtung Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungen.

In seiner mit dem Ministerium für Inneres und Sport abgestimmten Stellungnahme vom 27. Januar 2014 zur „Mitteilung über die Prüfung der baulichen Umsetzung bei Schulobjekten im Vergleich zwischen ÖPP und konventioneller Beschaffungsvariante“ hat das Ministerium der Finanzen die Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes mitgetragen.

Unter Bezug auf den Runderlass des Ministeriums des Innern vom 8. Januar 2007⁴⁸ wurde auf folgende Inhalte verwiesen:

Nach Ziffer 1 des Erlasses sind die Belastungen für den Haushalt einer Kommune, egal ob sie die konventionelle oder die ÖPP-Beschaffungsvariante wählt, möglichst gering zu halten. Dies ist durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zu belegen.

Ziffer 2.2 führt weiter aus, dass Kommunen Finanzierungsmittel (für konventionelle Investitionsmaßnahmen) ebenso einfach und günstig wie Private beschaffen können, soweit sie über eine geordnete Haushaltswirtschaft verfügen und die Kreditverpflichtungen mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit in Einklang stehen.

Für ÖPP-Projekte gilt, dass sie nach §§ 100 und 101 GO LSA genehmigungspflichtig sind, wobei im Genehmigungsverfahren ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der konventionellen und der ÖPP-Variante zu führen ist. Ausnahmsweise kann die Durchführung von ÖPP-Projekten für Kommunen mit unausgeglichenem Haushalt genehmigt werden, wenn der Nachweis der Unabweisbarkeit der Maßnahme erbracht werden kann.

Das Ministerium für Inneres und Sport hält es aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes für angezeigt, über die Kommunalaufsicht den Kommunen des Landes die Prüfergebnisse zur künftigen verstärkten Beachtung zur Kenntnis zu geben.

3 Fazit

Der Landesrechnungshof kommt aufgrund der o. a. Feststellungen bei den neun geprüften Schulsanierungen und seinen Prüfungserfahrungen bei anderen Projekten⁴⁹ zu folgenden allgemeingültigen Aussagen:

1. Beim Einsatz von Fördermitteln versuchen die Schulträger in der konventionellen Beschaffung ihren Eigenanteil für die Investitionskosten bei den Schulsanierungen möglichst gering zu halten, um Kosten zu sparen. Die spätere Betriebsphase wird bei der Investitionsentscheidung nur unzureichend berücksichtigt. Die Entscheidungsträger sind bestrebt, ggf. auch unter Zurückstellung notwendiger Investitionen und durch Einschränkungen von Nutzerwünschen, die Gesamtsumme der investiven Ausgaben zu begrenzen.

In der ÖPP-Beschaffungsvariante werden die Nutzerwünsche – unabhängig von der steigenden finanziellen Belastung – grundsätzlich umgesetzt. Der Schulträger „leistet sich mehr“.

⁴⁸ im Jahr 2007: Ministerium des Innern

⁴⁹ Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 14. September 2011

2. Die komplexe Vertragsgestaltung bei ÖPP führt zu erheblichen Schwierigkeiten für die Entscheidungsträger, sich für die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante zu entscheiden. Die vermeintliche Aussicht, sich in der Betriebsphase um nichts mehr kümmern zu müssen, erweist sich letztendlich als „Köder“ für die Kommunen, das ÖPP-Verfahren zu wählen.
3. In der konventionellen Beschaffungsvariante setzen die Kommunen zusätzliche Investitionen zugunsten höherer Standards i. d. R. nicht um. Damit verzichteten die Schulträger auf Einsparungen in der Betriebsphase. Diese Einsparungen könnten dazu dienen, z. B. Zins- und Tilgungsraten bei Kreditaufnahmen zu bedienen.
4. Bei der Umsetzung von ÖPP-Maßnahmen werden diese von den Kommunen nicht wie kreditähnliche Rechtsgeschäfte angesehen. Die Wichtung der Ratenzahlungen erfolgt nicht analog zu Zins- und Tilgungszahlungen, obwohl die jährlichen Belastungen des Haushalts und die Laufzeiten vergleichbar sind.
Über einen Zeitraum von ca. 25 bis 30 Jahren werden Haushaltsmittel gebunden, die für andere notwendige Ausgaben nicht mehr zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass zukünftig

1. die kommunalen Entscheidungsträger die Gesamtwirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen im Rahmen der Lebenszyklusbetrachtung für alle Beschaffungsvarianten nachweisen. Damit wird den kommunalen Haushalten die Möglichkeit eröffnet, bei künftigen Sanierungs- und Bauvorhaben das Gesamtpaket Bau und Betrieb zu beurteilen und die für sie wirtschaftlichste Variante zu wählen. Das Deutlichmachen der Folgekosten ist entscheidend für Standortfestlegungen und Bauinvestitionen. Damit würde auch der Grundstein für mehr Transparenz im Vergleich der unterschiedlichen Beschaffungsvarianten gelegt werden.
2. das Land als Zuwendungsgeber tragfähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – entsprechend seinen Richtlinien – fordert, die auch die Betriebsphase mit berücksichtigen.
Ohne Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten künftig keine Fördermittel bewilligt werden.

Einzelplan	09	–	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft –
Kapitel	0902	–	Allgemeine Bewilligungen, Landesförder- maßnahmen
	0903	–	Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschafts- aufgabe – Rahmenplan
	0908	–	Zuwendungen der EU – 2007–2013 durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und für den Fischereisektor durch den Europäischen Fischereifonds (EFF)
Titel	div.	–	
(geprüftes) Haus- haltsvolumen	2009 bis 2012	–	rund 25,9 Mio. €

5 Förderung intransparenter Betriebs- und Investitionskosten von privaten Unternehmen bei der Breitbandversorgung des ländlichen Raumes in Sachsen-Anhalt

Das Land finanzierte von 2009 bis 2013 mit rund 29,6 Mio. € die Verbesserung der Breitbandversorgung in seinem ländlichen Raum.

Die öffentliche Hand nahm eine Vollfinanzierung der von den Telekommunikationsunternehmen benannten Wirtschaftlichkeitslücke vor, ohne dass die geförderten Anlagen in ihrem Eigentum standen. Das Land förderte bei privaten Telekommunikationsunternehmen die Wirtschaftlichkeitslücke (Differenz zwischen Investitions- und Betriebskosten und den zu erwartenden Einnahmen) mit 87,5 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Den verbleibenden Anteil in Höhe von 12,5 v. H. finanzierten die Kommunen. Das Land trägt durch die Berücksichtigung der Betriebskosten einen Teil des unternehmerischen Risikos der Telekommunikationsunternehmen, obgleich diese die exakten Kosten nicht nachzuweisen haben.

Des Weiteren berücksichtigten die Telekommunikationsunternehmen bei der Einnahmeberechnung nicht die Angaben der Kommunen zu den potenziellen Nutzern. Die Unternehmen kalkulierten stattdessen mit eigenen Bedarfsangaben,

die deutlich unter denen der Kommunen lagen. Dies zog letztlich geringere errechnete Einnahmen nach sich und erhöhte dadurch den Fördermittelbedarf.

1 Förderung des Breitbandausbaus in Sachsen-Anhalt

Die technischen und wirtschaftlichen Aspekte bei der Errichtung von Breitbandversorgungsnetzen haben zu unterschiedlichen Standards bei der Versorgung von städtischen und ländlichen Gebieten geführt.

Insbesondere aufgrund der Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur in ländlichen Räumen bestand in vielen Orten keine, keine flächendeckende oder qualitativ nicht ausreichende Breitbandversorgung.

Die Europäische Union (EU) hatte bereits im Rahmen des Konjunkturprogramms 2008 beschlossen, dass bis zum Jahr 2010 für alle Bürger eine hundertprozentige Internetabdeckung erreicht werden soll. Die Grundversorgung sollte dabei mindestens 2 MBit/s betragen. Diese Vorgabe haben die Mitgliedstaaten nicht erreicht.

Die EU-Kommission verfolgte im Rahmen der Digitalen Agenda für Europa⁵⁰ das Ziel, dass allen EU-Bürgern bis 2013 die grundlegenden Funktionen des Breitbandinternets zur Verfügung stehen. Darüber hinaus soll das Internet bis zum Jahr 2020 mit höheren Übertragungsraten (30 MBit/s oder höher) ausgestattet sein.

Die EU legte hierzu in ihren Leitlinien zum Breitbandausbau u. a. Folgendes fest:⁵¹

- Die Mitgliedstaaten haben ein offenes Ausschreibungsverfahren zur Unterbreitung eines Angebotes für die Umsetzung des betreffenden Projektes (Breitbandausbau) durchzuführen.
- Die Ausschreibung ist technologieneutral zu realisieren.
- Im Rahmen eines Benchmarkings haben sie den günstigsten Anbieter zu ermitteln.
- Die Mitgliedstaaten haben weiterhin Regelungen zum Rückforderungsmechanismus zur Vermeidung von Überkompensation zu treffen.
- Im Weiteren sollen sie Bieter zur Nutzung der bestehenden Infrastrukturen anregen.

Die EU finanziert den Breitbandausbau u. a. mit Mitteln des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER).

Das Land hat seit dem Jahr 2009 die Möglichkeit, den Breitbandausbau auch im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt (EPLR) zu fördern.

⁵⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Eine Digitale Agenda für Europa" vom 19. Mai 2010 (KOM(2010) 245 endgültig)

⁵¹ Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau, Mitteilung der Kommission (ABl. C 235/7 vom 30. September 2009)

Der Bund nahm die Förderung des Breitbandausbaus in seinen Rahmenplan 2007 – 2010 der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie in den Rahmenplan 2008 – 2011 der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) auf. Darüber hinaus stellte er Mittel aus dem Konjunkturpaket II⁵² (K II) zur Verfügung.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat von 2009 bis 2013 bereits Mittel der EU, des Bundes und des Landes in Höhe von

rund 29,6 Mio. €

für Investitionen in leitungsgebundene und funkgesteuerte Breitbandinfrastruktur zur Gewährleistung einer Grundversorgung mit mindestens 2 MBit/s verausgabt:

	GAK		K II		ELER	Summe
	Bund	Land	Bund	Land	EU	
- in € -						
2008	---	---	---	---	---	---
2009	60.972,00	40.648,00	1.190.418,33	170.059,76	---	1.462.098,09
2010	1.091.613,21	727.742,14	8.959.854,05	1.279.979,15	---	12.059.188,55
2011	419.194,04	279.462,70	---	---	4.191.940,44	4.890.597,18
2012	765.146,11	510.097,41	---	---	7.651.461,93	8.926.705,45
2013 ¹⁾	194.833,66	129.899,11	---	---	1.948.386,32	2.273.119,09
Summe	2.531.759,02	1.687.849,36	10.150.272,38	1.450.038,91	13.791.788,69	29.611.708,36

¹⁾ vorläufiges Ist per 31. Dezember 2013

Das Land beabsichtigt, in der Förderphase 2014 bis 2020 rund 70 Mio. € ELER-, Bundes- und Landesmittel sowie auch weitere EFRE-Mittel für die Unterstützung der Breitbandhochleistungsnetze einzusetzen.

Zur Umsetzung der EU- und Bundesvorschriften hat das Land u. a. die

- „Grundsätze für die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Breitbandversorgung in Sachsen-Anhalt“⁵³ und

⁵² Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416/428)

⁵³ Breitband-Fördergrundsätze Sachsen-Anhalt – Gemeinsamer Runderlass der Staatskanzlei, des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 5. Mai 2009 (MBI. LSA 2009, S. 337)

- „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der regionalen ländlichen Entwicklung in Sachsen-Anhalt“ vom 30. April 2008, am 1. Juni 2010 geändert und u. a. um die Förderaspekte des Breitbandausbaus ergänzt, erlassen.

Das Land gewährte den Zuwendungsempfängern in dem geprüften Zeitraum für den Breitbandausbau Zuschüsse in Höhe von 87,5 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Kommunen übernahmen den verbleibenden Anteil von 12,5 v. H.

Das Land förderte die Ausgaben der Kommunen (Zuwendungsempfänger) für die Vorbereitung und Begleitung der Vorhaben sowie deren Zuschüsse an Unternehmen zur Schließung der „Wirtschaftlichkeitslücke“ bei Investitionen in

- leitungsgebundene Breitbandinfrastruktur (Verlegung oder Verbesserung der erforderlichen Einrichtungen bis einschließlich der Verteilereinrichtungen) oder
- funkbasierte Breitbandinfrastruktur (Errichtung der technischen Netzinfrastrukturelemente bis einschließlich des Sendemastes).

Antragsberechtigt waren die Gemeinden und Gemeindeverbände in un- bzw. unterversorgten Gebieten in Sachsen-Anhalt.

Die Kommunen hatten im Vorfeld den Bedarf an Breitbandanschlüssen zu ermitteln. Gemäß den Fördergrundsätzen mussten sie nachweisen, dass kein Unternehmen bereit ist, ohne zusätzliche Zuschüsse die Breitbandversorgung anzubieten. Hierzu forderten sie die potenziellen Anbieter im Rahmen einer öffentlichen Bekanntmachung auf, eine verbindliche Erklärung ihrer Bereitschaft zur Umsetzung der Investitionen, entsprechend dem ermittelten Breitbandbedarf im zu versorgenden Gebiet, abzugeben.

Signalisierte kein Unternehmen innerhalb eines Monats nach Bekanntmachung seine Bereitschaft, war von einem „Marktversagen“ auszugehen.

Lag dieses vor, forderten die Kommunen im Rahmen einer vereinfachten Ausschreibung (offenes und transparentes Auswahlverfahren) Netzbetreiber und Telekommunikationsunternehmen auf, ein verbindliches Angebot für die Bereitstellung von Breitbandanschlüssen (mindestens 2 MBit/s) in den betreffenden Gebieten unter Berücksichtigung von staatlichen Zuschüssen (Wirtschaftlichkeitslücke) abzugeben.

Bei der Auswertung der Angebote stützten sich die Kommunen auf den Sachverstand eines vom Land zertifizierten Beraters. Das Land hat vier Berater zertifiziert. Diese haben die Aufgabe, die Kommunen bei der Planung und Antragstellung für die förde-

rungsrelevanten Breitband-Investitionsvorhaben zu beraten und zu begleiten. Die Verpflichtung eines zertifizierten Beraters war für die Kommunen obligat.

Unter Berücksichtigung des Votums des Breitbandberaters stellten die Gemeinden dann einen entsprechenden Fördermittelantrag bei den Ämtern für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten (Bewilligungsbehörden).

Mit dem Antrag hatten die Kommunen regelmäßig u. a.

- das „Marktversagen“ nachzuweisen,
- Ausführungen zum Breitbandbedarf in der Kommune zu treffen (Benennung der Anzahl der möglicherweise anzuschließenden Haushalte, Betriebe usw.),
- sich zur Infrastruktur im Fördergebiet zu äußern und insbesondere auf bestehende Netz- und Infrastrukturen sowie vorhandene Leerrohre einzugehen sowie
- nachzuweisen, dass das betreffende Gebiet un- bzw. unterversorgt ist.

2 Feststellungen

2.1 Nachweis der Wirtschaftlichkeitslücke

Das Land beteiligte sich im Rahmen der Breitbandförderung an den Zuschüssen zur Schließung der „Wirtschaftlichkeitslücke“ der Telekommunikationsunternehmen, die mit dem Ausbau der Breitbandnetze beauftragt sind. Dabei versteht der Gesetzgeber unter diesem Begriff die

„Differenz zwischen Investitions- und Betriebskosten und den zu erwartenden Einnahmen“.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die den Antragsunterlagen beiliegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen der potenziellen Zuwendungsempfänger in überwiegenden Fällen die Investitionskosten, die Betriebskosten für fünf Jahre sowie die prognostizierten Einnahmen nach der DSL⁵⁴-Erschließung jeweils nur als Gesamtsummen ausweisen. Darüber hinaus sind lediglich den Angeboten der Deutschen Telekom auch noch die Investitionskosten für die Linientechnik und Investitionskosten für die Systemtechnik zu entnehmen.

Eine detaillierte Darstellung der geplanten Kosten und möglichen Einnahmen enthalten die Anträge somit nicht.

Des Weiteren berücksichtigten die Telekommunikationsunternehmen bei der Einnahmeherechnung nicht die Angaben der Kommunen zu den potenziellen Nutzern. Sie kalkulierten stattdessen mit eigenen Bedarfsangaben, die deutlich unter denen der

⁵⁴ DSL – Digital Subscriber Line

Kommunen lagen. Dies zog letztlich geringere errechnete Einnahmen nach sich und erhöhte dadurch den Fördermittelbedarf.

Für den Landesrechnungshof ist die Nichtberücksichtigung der Angaben der Kommunen durch die Telekommunikationsunternehmen zwar dahingehend nachvollziehbar, da für die Endnutzer kein Anschlusszwang bei dem beauftragten Telekommunikationsunternehmen besteht.

Gleichwohl ist es weder den Zuwendungsempfängern, den Bewilligungsbehörden noch dem Landesrechnungshof wegen der unzureichenden Transparenz der Grundlagen für die Kosten- und Erlösbestandteile möglich, eine Prüfung der Angemessenheit der vom Anbieter ausgewiesenen Wirtschaftlichkeitslücke vorzunehmen.

2.2 Vollfinanzierung der Wirtschaftlichkeitslücke

Das Land förderte die Wirtschaftlichkeitslücke mit 87,5 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Den verbleibenden Anteil in Höhe von 12,5 v. H. finanzierten die Kommunen. Das bedeutet, dass die öffentliche Hand eine Vollfinanzierung der von den Telekommunikationsunternehmen benannten Wirtschaftlichkeitslücke vornahm, ohne dass die geförderten Anlagen in ihrem Eigentum standen.

Das Land trägt durch die Berücksichtigung der Betriebskosten einen Teil des unternehmerischen Risikos der Telekommunikationsunternehmen, obgleich diese die exakten Kosten nicht nachzuweisen haben.

Dieses ist für den Landesrechnungshof, auch im Vergleich zu übrigen Förderverfahren im Land, nicht nachvollziehbar. Nach seiner Ansicht hat das Land eine angemessene Beteiligung der Telekommunikationsunternehmen vorzusehen.

2.3 Demografieaspekte des Förderverfahrens

Die Europäische Kommission hatte in ihrem Konjunkturprogramm u. a. bestimmt, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Branche eine Breitband-Strategie zur Beschleunigung der Erneuerung und des Ausbaus der Breitbandnetze entwickeln sollen. Diese Strategie wird aus öffentlichen Mitteln gefördert, um unterversorgte oder nur unter hohen Kosten erreichbare Gebiete mit Breitbandanschlüssen zu versorgen, wenn der Markt dieses nicht leistet. Die Bürger Europas sollten bis 2010 zu 100 v. H. mit Hochgeschwindigkeits-Breitbandanschlüssen versorgt sein.⁵⁵

Der Bund führte in seiner Demografiestrategie 2012 u. a. aus, dass es eines der Ziele der Bundesregierung ist, die Attraktivität der ländlichen Räume zu bewahren. Hierfür

⁵⁵ Europäisches Konjunkturprogramm, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom 26. November 2008, KOM(2008) 800

wird sie die Breitbandversorgung auch finanziell unterstützen. Bis zum Jahr 2018 soll so eine hundertprozentige Versorgung der Haushalte mit Anschlüssen in Bandbreiten von mindestens 50 MBit/s erreicht werden.

Das Land hatte zur Analyse der Demografieentwicklung und zur Abschätzung künftiger Handlungsempfehlungen bzw. Richtungsentscheidungen eine

„Machbarkeitsstudie, Demografie-TÜV für die Umsetzung des EFRE, ESF und ELER 2007 – 2013 in Sachsen-Anhalt“

in Auftrag gegeben. Die Studie liegt seit März 2008 vor.

Die Landesregierung hatte mit dem Kabinettsbeschluss vom 24. Juni 2008 festgelegt, dass alle „... *Ressorts die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen der Studie umzusetzen haben ...*“. Sie haben weiterhin die „... *Aufnahme bzw. Anwendung von demografie-sensiblen Kriterien in ihren Förderprogrammen auch außerhalb der EU-Fonds ...*“ zu prüfen. Grundlage dafür sollte der Kriterienkatalog der o. a. Machbarkeitsstudie sein.

Ein Ansatzpunkt des Kriterienkatalogs ist die Prüfung der nachhaltigen Auslastung der geförderten Maßnahmen. Das Land hat in seinen Richtlinien zur Breitbandförderung diesen Ansatzpunkt des Kriterienkatalogs nicht berücksichtigt. Die Effizienz der Breitbandförderung unterliegt somit keiner weiteren Prüfung.

Der Landesrechnungshof kann das Ziel der Politik der EU und des Bundes, im Rahmen der Breitbandstrategie eine hundertprozentige Versorgung der Bevölkerung mit schnellem Internet anzustreben, nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof weist jedoch darauf hin, dass bei der Umsetzung dieses Zielles Wirtschaftlichkeitsaspekte zu beachten sind.

Er regt daher an,

- die Bandbreiten auf ein notwendiges Maß zu begrenzen, um eine bedarfsgerechte Nutzung zu gewährleisten (z. B. E-Government, E-Mail-Verkehr u. ä.) und
- hierbei insbesondere die demografische Entwicklung zu berücksichtigen.

Für den Landesrechnungshof ist die Förderung einer Wirtschaftlichkeitslücke von privaten Unternehmen im Vergleich zu den übrigen Förderverfahren nicht nachvollziehbar. Sie ist auch unwirtschaftlich.

Das Land sollte

- **von einer Förderung der intransparenten Wirtschaftlichkeitslücke in der kommenden Förderphase grundsätzlich Abstand nehmen und sich stattdessen an investiven Vorhaben der Breitbandförderung beteiligen,**
- **den Fördersatz absenken,**
- **nachprüfbare Regelungen zum Einsatz der Fördermittel treffen und**
- **die bisherige Förderpraxis auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung überprüfen.**

Die Staatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme vom 5. März 2014 u. a. Folgendes mitgeteilt:

„Das Förderprinzip ‘Wirtschaftlichkeitslücke‘ wird es weiterhin geben. Es ist sowohl für die ... neue Förderung in der anlaufenden EU-Förderperiode in Sachsen-Anhalt vorgesehen, als auch in einer vom Bund gegenwärtig mit der EU-KOM abzustimmenden und zu notifizierenden Bundesrahmenregelung. Dabei wird ... darauf zu achten sein, dass die Wirtschaftlichkeitslücke unter Wahrung von Unternehmensinteressen transparenter als bisher dargestellt wird.

Die Förderung passiver Breitbandinfrastrukturen (Leerrohre) und die Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke waren und sind für die Landesregierung zwei gleichberechtigte Förderprinzipien. Das kostengünstigere Förderprinzip – also jenes, das bei gegebenem Förderzweck den geringeren Einsatz öffentlicher Mittel erfordert – soll den Vorrang erhalten. Dort wo Telekommunikationsunternehmen schon in nennenswertem Umfang Breitbandinfrastrukturen ausgebaut haben, wird ... tendenziell die Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke das kostengünstigere Förderprinzip sein. Ein zusätzlicher Ausbau von Passivnetzen wäre einer Verschwendung von Fördergeldern gleichzusetzen.

Herauszufinden, in welcher Gemeinde oder Region welches der beiden Förderprinzipien das günstigere ist, dies ist u. a. Ziel der Machbarkeitsstudien, die landesweit (beauftragt durch die Landkreise) dem NGA⁵⁶-Netzausbau vorgeschaltet sein werden.“

⁵⁶ Next Generation Access Network

Der Landesrechnungshof begrüßt grundsätzlich, dass die Landesregierung die wirtschaftlichste Lösung für die weitere Förderung des Breitbandausbaus (NGA-Netze) favorisieren und transparent darstellen will.

Gleichwohl weist der Landesrechnungshof – auch unter Bezugnahme auf die neue Breitbandförderrichtlinie Sachsen-Anhalt – auf Folgendes hin:

Eine transparente Darstellung der Wirtschaftlichkeitslücke wird auch bei Umsetzung der neuen Richtlinie kaum möglich sein, da wiederum u. a. die Betriebskosten der Unternehmen Bestandteil der Wirtschaftlichkeitslücke sein sollen.

Das Land hat in seiner neuen Richtlinie keine Verpflichtung für die Telekommunikationsunternehmen zur detaillierten Offenlegung der o. a. Bestandteile der Wirtschaftlichkeitslücke getroffen.

Das Land hat die Förderung je Vorhaben von bislang 0,5 Mio. € auf sogar 10 Mio. € erhöht. Trotzdem ist auch nach Abschluss des Förderverfahrens keine Prüfung der tatsächlichen Kosten und Erlöse vorgesehen.

Insofern finanziert das Land weiterhin das unternehmerische Risiko der Telekommunikationsunternehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
Titel	892 63	– Zuschüsse für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr
Haushaltsvolumen	ab 1996	– geprüftes Volumen rund 20 Mio. € (Gesamt- volumen des Programms rund 91,3 Mio. €)

6 Mängel bei der Planung und Bewirtschaftung der im ÖPNV-Schnittstellenprogramm geförderten Maßnahmen

Maßnahmen aus dem Schnittstellenprogramm werden oft erst im Zusammenspiel mit anderen Projekten und Programmen abschließend erfolgswirksam.

Bei einzelnen Schnittstellen entsprechen die geförderten Maßnahmen nicht mehr dem heutigen tatsächlichen Bedarf.

Geschlossene und vernachlässigte bauliche Anlagen im Umfeld heben teilweise die positive Wirkung der neu gestalteten Schnittstellen auf.

Sowohl der Zuwendungsempfänger als auch der Zuwendungsgeber sind dafür verantwortlich, dass sich die geförderte Maßnahme während der gesamten Zweckbindungsdauer in allen Teilen in einem gebrauchsfähigen Zustand befindet.

Schnittstellen sind Verknüpfungs- und Übergangspunkte zwischen dem öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) und dem Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bzw. zwischen dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) generell und den übrigen Verkehrsmitteln, wie Pkw und Fahrrad. Teile von Schnittstellen sind beispielsweise Bushaltestellen, Parkplätze, Fahrradabstellanlagen, aber auch Buswendeschleifen und Taxistellplätze.

Das Land fördert seit 1996 den Bau, Ausbau und die Umgestaltung von Schnittstellen im Rahmen des Schnittstellenprogramms zur besseren Verknüpfung von ÖSPV, SPNV und Individualverkehr. Seit 1997 ist die Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA) vom Land, vertreten durch das Ministerium für Landesentwicklung und Ver-

kehr, mit der Abwicklung des Schnittstellenprogramms als Bewilligungsbehörde beauftragt.

Seit Beginn des Programms hat die NASA 90 Schnittstellenprojekte gefördert und abgeschlossen und dafür Fördermittel in Höhe von rund 91,3 Mio. € ausgereicht. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes im April und Mai 2013 befanden sich weitere 15 Schnittstellenmaßnahmen in der Umsetzung.

1 Erfolgskontrolle

Die Realisierung von Maßnahmen im Rahmen des Schnittstellenprogramms steht oft im Zusammenhang mit anderen Projekten und Programmen, wie beispielsweise:

- dem Bahnhofsprogramm,
- dem REVITA-Programm (Wiederbelebung von Empfangsgebäuden an Bahnhöfen),
- Infrastrukturmaßnahmen der Deutschen Bahn (DB AG) und
- dem Straßenausbau nach dem Entflechtungsgesetz.

So wird der Umstieg vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖPNV an einer Schnittstelle für den potenziellen Fahrgast nicht nur durch die vorhandene Parkmöglichkeit attraktiv, sondern beispielsweise auch durch die gut ausgebaute Zufahrtsstraße, den neu gestalteten oder umverlegten Bahnsteig oder das wieder belebte Bahnhofsgebäude. Ebenso tragen optimal gestaltete Umsteigemöglichkeiten dazu bei, dass mehr Menschen Bus und Bahn nutzen.

Die NASA schätzt das Schnittstellenprogramm aufgrund der aktuellen Nachfrageentwicklung, der Nutzung von neuen Verknüpfungspunkten sowie der Parkplätze und Fahrradabstellanlagen, der erzielten Reisezeitverkürzungen und der barrierefrei realisierten Umsteigeanlagen als sehr wirksam ein. Jedoch sei eine qualitative Erfolgsmessung des Schnittstellenprogramms kaum möglich, da nur bei Betrachtung der Gesamtheit der Fördermaßnahmen und nach Ablauf längerer Zeiträume entsprechende Aussagen möglich seien.

Die Einschätzung der NASA fand der Landesrechnungshof, von Ausnahmen abgesehen, bei seiner Prüfung bestätigt. Gut belegte Parkplätze sind ein Indiz für eine rege Nachfrage zur Nutzung des ÖPNV.



Am Bahnhof Köthen entstand in den Jahren 1999 und 2001 eine Schnittstelle, die vom Land mit rund 1,8 Mio. € gefördert wurde. Sowohl die Fahrradabstellanlagen als auch die Parkflächen waren gut genutzt.



Maßnahmen aus dem Schnittstellenprogramm werden oft erst im Zusammenspiel mit anderen Projekten und Programmen abschließend erfolgswirksam. Diese Tatsache sollte im Rahmen einer Evaluierung der Wirksamkeit des Schnittstellenprogramms berücksichtigt werden.

2 Dimensionierung der Schnittstellen

Der Landesrechnungshof hat im April und Mai 2013 örtliche Erhebungen bei ausgewählten Schnittstellen durchgeführt. Dabei wurden insgesamt 25 Schnittstellen mit einem Fördervolumen von rund 20 Mio. € in Augenschein genommen, die seit Beginn des Schnittstellenprogramms 1996 gebaut wurden. Die Erhebungen fanden an normalen Werktagen und zu Zeiten statt, an denen Pendler und auch andere Fahrgäste des ÖPNV, die beispielsweise Fahrten zum Einkauf, Arztbesuch oder Behördengänge unternehmen, die Schnittstellen nutzen.

Um den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Realisierung des Schnittstellenprogramms gerecht zu werden, kommt es darauf an, bereits bei der Planung der Projekte den tatsächlichen Bedarf möglichst genau abzuschätzen und dabei zu erwartende demografische und andere Entwicklungen zu berücksichtigen.

Nur so kann gewährleistet werden, dass mit den eingesetzten Mitteln der größtmögliche Nutzen erzielt wird. Um den wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln zu gewährleisten, sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes nur in den Größenordnungen gebaut werden, die tatsächlich den aktuellen und auch künftigen Bedarf widerspiegeln. Dies ist bei der Umsetzung des Schnittstellenprogramms nicht in allen Fällen gelungen.

Diese Aufgabenstellung ist in der Praxis nicht immer einfach zu realisieren. Entwicklungen, wie beispielsweise das Nachfrageverhalten der Fahrgäste oder eine sich ändernde Arbeitsmarktsituation, lassen sich über Zeiträume von 10 bis 20 Jahren oft schwer bzw. nur ungenau prognostizieren.

Hinsichtlich der an Bahnhöfen gelegenen Schnittstellen hat der Landesrechnungshof in nachfolgenden Orten u. a. Folgendes festgestellt:

Sandersleben (fertiggestellt 1997 und 2010, vom Land gefördert mit 153.865,55 €)

Diese Schnittstelle wurde mit Fertigstellung im Jahre 2010 in ihrer Kapazität, gegenüber der Baumaßnahme im Jahr 1997, auf 40 P+R-Plätze⁵⁷ erweitert. Am Tage der Kontrolle war die Fläche gut ausgelastet.

Jessen (fertiggestellt 2000, vom Land gefördert mit 698.424,71 €)

Diese Schnittstelle gliedert sich in drei Abschnitte. Der vordere P+R-Platz und die Fahrradabstellanlage in unmittelbarer Nähe des SPNV-Zuganges werden durch die Fahrgäste gut genutzt, waren aber nicht vollkommen belegt. Daran schließt sich der Busbahnhof mit sechs Haltestellen an. Der Parkplatz hinter dem Busbahnhof, um den auch noch die Buswendeschleife führt, war vollkommen ungenutzt.



Aufgrund des Vegetationszustandes auf den Parkflächen an der Schnittstelle am Bahnhof Jessen war darauf zu schließen, dass dieser Zustand bereits länger so besteht.

⁵⁷ „park-and-ride“-Plätze

Güsten (fertiggestellt 2002, vom Land gefördert mit 423.276,18 €)

Die erbauten 3 Stellplätze für den Taxibetrieb und auch die Kurzzeitparkplätze waren leer. Auf dem Parkplatz waren 16 Pkw abgestellt, 26 Plätze leer. Dies entspricht einer Auslastung von rund 40 v. H. Die vorhandene Fahrradabstellanlage war gut ausgelastet.

Osterburg (fertiggestellt 2003, vom Land gefördert mit 947.787,76 €)

Der P+R-Platz war voll belegt und auch die Fahrradabstellanlage sehr gut genutzt. Bei der Besichtigung des Busbahnhofes entstand der Eindruck, dass von den acht errichteten Haltestellen lediglich vier in Betrieb sind. An den anderen vier Haltestellen fehlten sowohl die Buslinienbezeichnungen als auch die Fahrpläne.

Steißfurt (fertiggestellt 2007, vom Land gefördert mit 2.709.861,63 €)

Die Schnittstelle Steißfurt erweckte den Eindruck einer gut funktionierenden und von den Fahrgästen angenommenen Anlage. Es herrschte reger Busverkehr mit zahlreichen Ein- und Aussteigern. Die sechs geschaffenen Taxi-Standplätze waren ausgelastet. Die Fußgängerüberführung über die Eisenbahngleise wurde ebenfalls gut genutzt. Der P+R-Platz auf der gegenüberliegenden Seite des Bahnhofs war voll belegt und offensichtlich in seiner Kapazität nicht ausreichend, da auch Fahrzeuge außerhalb der gekennzeichneten Parkflächen abgestellt waren.

Oebisfelde (fertiggestellt 2007, vom Land gefördert mit 570.800,00 €)

Sowohl die Fahrradabstellanlage als auch die P+R-Plätze waren gut ausgelastet.



Nachterstedt-Hoym (fertiggestellt 2008, vom Land gefördert mit 147.150,71 €)

Diese Schnittstelle erschien vollkommen ungenutzt. Auf den 20 Pkw-Parkplätzen, dem Taxistellplatz und der Fahrradabstellanlage für 10 Räder waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den Landesrechnungshof weder ein Pkw noch ein Fahrrad abgestellt.

Naumburg, Bauabschnitt 5.3 (fertiggestellt 2012, vom Land gefördert mit 281.161,63 €)

Die Schnittstellenmaßnahme am Naumburger Hauptbahnhof gliedert sich in mehrere Bauabschnitte. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Mai 2013 waren noch nicht alle Baumaßnahmen abgeschlossen. Nach Fertigstellung der gesamten Schnittstelle sollen nach Auskunft der Stadtverwaltung Naumburg 299 Pkw-Parkplätze, davon 15 Kurzzeitparkplätze, und 7 Busstellplätze zur Verfügung stehen. Im Bauabschnitt 5.3 (Parkplatz West) entstanden 84 Pkw-Parkplätze und 3 Busruheplätze. Bei den örtlichen Erhebungen an drei verschiedenen Tagen und zu unterschiedlichen Uhrzeiten hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass alle Pkw-Parkflächen im o. g. Bauabschnitt ungenutzt waren. Ähnlich verhielt es sich bei den Parkflächen aus dem 4. Bauabschnitt, Los 2.2 (Ladestraße/Roßbacher Straße), die in der Rossbacher Straße liegen.



Die Schnittstelle am Naumburger Hauptbahnhof erstreckt sich bis in die Rossbacher Straße, Richtung B 180. In diesem Bauabschnitt wurden 20 Pkw-Stellplätze gebaut.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass – von Ausnahmen abgesehen – die errichteten Schnittstellen von den Fahrgästen gut angenommen und genutzt werden.

Ursachen für Überdimensionierungen bzw. ungenutzte Teile von Schnittstellen sieht der Landesrechnungshof u. a.

- in einer zu optimistischen Beurteilung des Bedarfes, insbesondere an Parkflächen im Rahmen der Bauplanung,

- in der Änderung des Fahrgastverhaltens im Laufe der Zeit, beispielsweise durch Änderungen in der Arbeitsmarktsituation oder neue Linienführungen und geänderte Fahrzeiten und
- in der Umstellung von Verkehrskonzepten im ÖSPV, beispielsweise durch neue Linienbetreiber oder die Einführung von Rufbusverkehren.

Der Landesrechnungshof sieht es als erforderlich an, dass bei weiteren Förderungen besonderes Augenmerk auf eine realistische Einschätzung und Ermittlung des künftigen Bedarfs gelegt wird.

3 Gestaltung der SPNV-Zugänge

Zuwendungsempfänger im Rahmen des Schnittstellenprogramms sind in der Regel Städte und Gemeinden.

Bei den Maßnahmen wird zwar der Zielstellung der Verbesserung der Verknüpfung und Zugänglichkeit des SPNV mit anderen Verkehrsträgern Rechnung getragen, aber der eigentliche SPNV-Zugang, zu dem Bahnsteige und deren Zugänge oder Empfangsgebäude gehören, wird nicht direkt einbezogen, da sich die SPNV-Zugänge nicht im Eigentum der Kommunen befinden.

Die desolaten Zustände auf dem Gelände der Deutschen Bahn, vor allem bezüglich baulicher Anlagen (geschlossene und vernachlässigte Empfangsgebäude und Nebengelasse), heben teilweise die positive Wirkung der neu gestalteten Schnittstellen auf. Dies wird beispielsweise in Osterburg und Barleben deutlich.



Das geschlossene Empfangsgebäude mit Nebengelasse befindet sich direkt in der Schnittstelle am Bahnhof Barleben.

Am Bahnhof Güsten ist es zwingend notwendig, das Bahnhofsgebäude zu durchqueren, da man nur so zur Bahnstufenunterführung und damit zu den Bahnsteigen gelangt. Das Bahnhofsgebäude als auch die Unterführung befanden sich in einem katastrophalen Zustand.



Eingang und Weg von der Schnittstelle am Bahnhof Güsten zu den Bahnsteigen dokumentieren den angesprochenen Zustand.

Neben den oben dargestellten Beanstandungen gibt es aber auch positive Beispiele der Zusammenarbeit zwischen Kommunen, DB AG und der NASA als Bewilligungsbehörde.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei zahlreichen Schnittstellenprojekten im zeitlichen Zusammenhang auch Umbau- bzw. Modernisierungsmaßnahmen im Verantwortungsbereich der DB AG erfolgten.

So errichtete die DB AG beispielsweise in Roßbach, Balgstedt, Nachterstedt-Hoym und Gatersleben neue Bahnsteiganlagen. In Förderstedt, Bad Dürrenberg und Freyburg stand die Erneuerung der Bahnsteige in Verbindung mit einer Verlegung der Haltepunkte zur besseren Erreichbarkeit durch die Fahrgäste und Verknüpfung mit der errichteten Schnittstelle.

Die Beispiele zeigen, dass bei gemeinsamem Engagement aller Partner (Kommune, Infrastrukturunternehmen des SPNV und Fördermittelgeber) attraktive Übergangspunkte zwischen ÖSPV und SPNV und/oder den übrigen Verkehrsmitteln entstehen können. Dieses gemeinsame Engagement aller beteiligten Partner hat der Landesrechnungshof in den oben dargestellten Fällen nicht vorgefunden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Land weiterhin Anstrengungen unternimmt, um die DB AG aktiv in die Planung und Umsetzung von Vorhaben einzubeziehen. Ziel muss es sein, gemeinsam fahrgastfreundliche SPNV-Zugänge zu schaffen.

4 Einhaltung der Zweckbindung

Zuwendungen für Schnittstellenmaßnahmen werden vom Land mit der Auflage ausgereicht, diese Anlagen mindestens 20 Jahre nach ihrer Fertigstellung zweckentsprechend zu nutzen.

Der Landesrechnungshof hält diese Regelung für sachgemäß und angemessen, da es sich bei den Schnittstellenprojekten im Regelfall um Maßnahmen mit umfangreichen Bauarbeiten und teilweise auch Grunderwerb handelt.

Aus der Zweckbindung ist abzuleiten, dass sich auch alle im Zusammenhang mit der Schnittstelle geförderten Gegenstände während der gesamten Zweckbindungsdauer in einem einwandfreien Zustand befinden sollten, um einen ordnungsgemäßen Gebrauch und somit die Erfüllung des Zweckes zu garantieren. Dies war bei den durchgeführten örtlichen Erhebungen in Einzelfällen nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

Seehausen/Altmark (fertiggestellt 1997, vom Land gefördert mit 360.317,88 €)

Die Schnittstelle machte insgesamt einen ungepflegten Eindruck, auch wenn die notwendige Sauberkeit gegeben war. Sitzbänke waren defekt, Haltestellenschilder waren schlecht lesbar, Aushänge und Fahrpläne fehlten und die Wartehalle befand sich in einem desolaten Zustand.



Das Dach der Wartehalle an der Schnittstelle am Bahnhof Seehausen/Altmark war defekt und unansehnlich. Es fehlten Seiten- und Rückwände. Eine Sitzbank war nicht vorhanden.

Jessen (fertiggestellt 2000, vom Land gefördert mit 698.424,71 €)

Auch hier traten Mängel in den Haltestellenbereichen auf. So fehlten teilweise Wand- und Seitenscheiben ebenso wie Sitzmöbel. Die große Fahrgastinformationsanzeige funktionierte nicht und die Glasscheibe war zerstört. Die Sauberkeit auf dem gesamten Gelände der Schnittstelle war dagegen sehr gut.



Diese beiden Schnittstellen sind besonders negative Beispiele. Auch an anderen Schnittstellen traten Mängel auf, wie fehlende Scheiben und Sitze.

Außerdem hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass an den Schnittstellen in Gommern, Osterburg und Staßfurt die im Rahmen der Schnittstellenmaßnahme geförderten WC-Anlagen nicht in Betrieb waren.



Dieses Schild ist offensichtlich dauerhaft an der WC-Anlage der Schnittstelle Osterburg angebracht. Damit war davon auszugehen, dass die Schließung nicht aus einer kurzfristigen Störung resultierte, sondern es sich hier um einen Dauerzustand handelt.

Nicht nur die Errichtung, sondern auch die dauerhafte Nutzungsmöglichkeit war bei der Förderung der WC-Anlagen Zuwendungszweck. Der Landesrechnungshof hält daher in den aufgezeigten Fällen den Zuwendungszweck derzeit für nicht erfüllt.

Der Landesrechnungshof sieht durchaus die Schwierigkeiten, Herausforderungen und finanziellen Belastungen, mit denen die Zuwendungsempfänger durch wiederholte Vandalismusschäden und Verschmutzungen an den Schnittstellen konfrontiert werden. Dennoch liegt die Verantwortung zur Erhaltung des Zuwendungszwecks während der gesamten Zweckbindungsdauer beim Zuwendungsempfänger. Dazu zählen neben der Ordnung und Sauberkeit der Schnittstelle auch der gebrauchsfähige Zustand der geförderten Einrichtungen, wie Haltestellen, Sitzmöbel, Schaukästen, Sanitäranlagen u. a.

Der Zuwendungsgeber steht ebenfalls in der Verantwortung und muss die Einhaltung des Zuwendungszwecks und den gebrauchsfähigen Zustand der geförderten Maßnahme über die gesamte Zweckbindungsdauer kontrollieren. Diese Aufgabe hat die NASA beispielsweise bei den Schnittstellen Seehausen/Altmark und Jessen nur unzureichend umgesetzt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Zuwendungsgeber die Einhaltung der Zweckbindung während der gesamten Zweckbindungsfrist in angemessenem Umfang kontrolliert und die Zuwendungsempfänger auf ihre Pflichten aufmerksam macht.

5 Empfehlungen

Der Landesrechnungshof hat der Verwaltung empfohlen, im Rahmen einer Evaluierung die Zielstellungen und Erfolge des Schnittstellenprogramms zu bewerten.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, bei der Förderung von Schnittstellenprojekten die demografische Entwicklung und tatsächliche und künftige Bedarfe stärker zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof sieht es als notwendig an, beim Bau, Ausbau und der Umgestaltung von Schnittstellen alle potenziellen Partner in die Planung und Umsetzung einzubeziehen. So können die Wirkungen der Förderungen verstärkt und abschließend erfolgswirksam werden.

Eine uneingeschränkte Nutzung der Schnittstellen ist nur dann möglich, wenn sich diese und die dazugehörenden Gegenstände in einwandfreiem Zustand befinden. Aus diesem Grunde sieht es der Landesrechnungshof als unumgänglich an, dass der Zuwendungsgeber die Kontrolle über den Zustand der Schnittstellen über den gesamten Zweckbindungszeitraum in angemessenem Umfang ausübt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1412	– Straßenbau
Titel	731 61	– Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau (ohne Brückenbau und Radwege)
Haushaltsvolumen		– 25.472.300 €

7 Vermeidbare Kosten durch fehlende Neueinstufung von Landesstraßen bei geänderter Verkehrsbedeutung

Das Landesstraßennetz ist von 3.827 km im Jahr 2000 auf 4.068 km Straßenlänge bis Anfang 2012 insbesondere durch Abstufungen von Bundesstraßen und Aufstufungen von Kreisstraßen angewachsen.

Die Straßenbauverwaltung hat die Verkehrsbedeutung des Landesstraßennetzes nach der Einstufungskonzeption „Landesstraßen Sachsen-Anhalt“ im Jahr 2000 keiner umfassenden Prüfung mehr unterzogen. Sie hat auch die in Sachsen-Anhalt durchgeführten Gebietsreformen bisher nicht zum Anlass genommen, um zeitnah die Verkehrsbedeutung von Landesstraßen zu überprüfen und diese ggf. umzustufen. Die Verwaltung hat lediglich in bestimmten Einzelfällen geprüft, ob eine Straße infolge geänderter Verkehrsbedeutung in eine andere Straßengruppe umzustufen ist.

Fehlerhaft als Landesstraßen eingestufte Straßen haben nicht dieselbe Verkehrsbedeutung wie originäre Landesstraßen. Sie verursachen jedoch i. d. R. den gleichen Unterhaltungsaufwand, da auch für sie der Ausbaustandard für Landesstraßen entsprechend zu beachten ist. Dies führt zu vermeidbaren Mehrkosten.

Nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und dem Straßengesetz Sachsen-Anhalt (StrG LSA) werden Straßen nach ihrer Verkehrsbedeutung in unterschiedliche Straßengruppen eingeteilt, das sind u. a. Bundesfern-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen. Die Zuordnung einer Straße zu einer bestimmten Straßenkategorie entscheidet u. a. darüber, wer Träger der Straßenbaulast ist. Der Träger der Straßenbaulast ist im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit verpflichtet, die Straßen in einem, dem regelmäßi-

gen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand auszubauen. Das regelmäßige Verkehrsbedürfnis ist je nach Straßengruppe gemäß StrG LSA unterschiedlich:

- Landesstraßen sind Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesstraßen ein Verkehrsnetz bilden und überwiegend den Durchgangsverkehr aufnehmen sollen;
- Kreisstraßen sind Straßen, die überwiegend den Verkehr zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten oder den Anschluss von Gemeinden an überörtliche Verkehrswege ermöglichen sollen;
- Gemeindestraßen sind Straßen, die überwiegend durch den Verkehr innerhalb der Gemeinde oder zwischen benachbarten Gemeinden gekennzeichnet sind.

Das Straßennetz in Sachsen-Anhalt war nach der Wiedervereinigung und bis zum Inkrafttreten des StrG LSA im Jahre 1993 noch gemäß der bis zu diesem Zeitpunkt als Landesrecht weiter geltenden DDR-Straßenverordnung in Bezirks- bzw. Kreisstraßen sowie Stadt- und Gemeindestraßen eingeteilt. Das Land leitete mit dem StrG LSA diese Eingruppierung kraft Gesetzes in die neuen Kategorien über. Der Gesetzgeber wollte die Verwaltung nicht mit einer Neuordnung der Straßeneinstufungen belasten, um Verzögerungen bei der Überleitung zu vermeiden. Für die Überleitung spielte es deshalb keine Rolle, ob die jeweilige Straße nach ihrer Verkehrsbedeutung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des StrG LSA noch zutreffend eingestuft war.

Der Gesetzgeber sah bei der Überleitung vor, dass die Verwaltung dies innerhalb eines angemessenen Zeitraums nachholen sollte und verpflichtete sie, die Straßen nach ihrer Verkehrsbedeutung im Hinblick auf ihre Eingruppierung zu überprüfen (vgl. § 51 Abs. 5 StrG LSA). Die Straßenbauverwaltung erfüllte diese gesetzliche Verpflichtung mit ihrer Einstufungskonzeption „Landesstraßen Sachsen-Anhalt“ vom 7. November 2000.

Seither hat sie das Landesstraßennetz keiner umfassenden Prüfung mehr unterzogen, sondern lediglich in bestimmten Einzelfällen geprüft, ob eine Straße infolge geänderter Verkehrsbedeutung in eine andere Straßengruppe umzustufen ist. Der § 7 Abs. 2 StrG LSA stellt die Umstufung von Straßen nicht in das Ermessen der Verwaltung, sondern gibt vor, dass die Straße bei Änderung der Verkehrsbedeutung in die entsprechende Straßengruppe umzustufen ist.

Der Landesrechnungshof hat das Landesstraßennetz in der Zuständigkeit der Regionalbereiche Süd, West und Mitte anhand von Straßenkarten und vor Ort auf seine Ver-

kehrsbedeutung und hinsichtlich des Netzzusammenhangs betrachtet. In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof insbesondere berücksichtigt, ob die Landesstraßen geeignet sind, den Durchgangsverkehr aufzunehmen. Um die unbestimmten Rechtsbegriffe des StrG LSA zu konkretisieren, hat er bei der Prüfung weitere Straßencharakteristiken, wie Netzdichte, Verkehrsbelastung, Durchlässigkeit, Zielführung, Verkehrsabwicklung und Streckenverlauf einbezogen.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof u. a. Nachfolgendes festgestellt:

1 Verkehrsbedeutung

Das Landesstraßennetz ist in den vergangenen Jahren angewachsen. So ist es beispielsweise von 3.827 km im Kalenderjahr 2000 auf 4.068 km bis Januar 2012 erweitert worden. Das Bundesstraßennetz in Sachsen-Anhalt hat sich demgegenüber im vergleichbaren Zeitraum von 2.339 km auf 2.206 km verringert⁵⁸.

Die Entwicklung des Landesstraßennetzes ist hauptsächlich durch die Abstufung von Bundesstraßen und die Aufstufung von Kreisstraßen zu Landesstraßen bedingt. Der Landesrechnungshof hat u. a. geprüft, ob die Verwaltung dabei das Kriterium der Verkehrsbedeutung hinreichend beachtet hat.

1.1 Abstufung von Bundesstraßen

Ausweislich der Einstufungskonzeption „Landesstraßen Sachsen-Anhalt“ aus dem Jahr 2000 hat die Straßenbauverwaltung bei der Abstufung der Bundesstraßen auf eine Begründung bzw. Aussage zur Verkehrsbedeutung als gesetzliches Entscheidungskriterium bei der Umstufung verzichtet. Untersuchungen, welcher Straßengruppe diese umzustufenden Straßen nunmehr aufgrund ihrer Verkehrsbedeutung zuzuordnen sind, und ob diese Straßen z. B. dem überörtlichen Durchgangsverkehr noch überwiegend dienen, lagen der Konzeption nicht bei. Die Verwaltung hat die abgestuften Bundesstraßen grundsätzlich als Landesstraßen eingestuft. Davon ausgenommen hat sie im Regelfall lediglich Ortsdurchfahrten.

Die Straßenbauverwaltung hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei der generellen Umstufung von Bundesstraßen zu Landesstraßen nicht hinreichend nachgewiesen, dass Landesstraßen gemäß dem StrG LSA Straßen sind, die überwiegend

⁵⁸ Längensstatistik des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 3. Juni 2013

dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Dies ist nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 StrG LSA jedoch ein gesetzliches Einstufungsmerkmal als Landesstraße.

Weiterhin hat die Straßenbauverwaltung die mit dieser Entwicklung einhergehende Veränderung des Verkehrsflusses des bisherigen Straßennetzes nicht genügend beachtet. Durch den Bundesfernstraßenbau haben Verkehrswege, wie beispielsweise die Verlängerung der Bundesautobahn (BAB) 14, der Neubau der BAB 38 und der autobahnähnlichen Bundesstraße (B) 6n die Funktion zur Aufnahme des Durchgangsverkehrs mindestens in dem Maße übernommen, wie diese für die ehemaligen Bundesstraßen entfallen ist.

Die Straßenbauverwaltung hat bisher bei der Abstufung von Bundesstraßen zu Landesstraßen die Untersuchung zur Änderung der Verkehrsbedeutung nicht vorgelegt. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Verwaltung zukünftig die Verkehrsbedeutung bei der Abstufung von Bundesstraßen ordnungsgemäß prüft und auch entsprechend dokumentiert.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr räumt in seiner Stellungnahme vom 13. März 2014 ein, dass der Einstufungskonzeption keine Untersuchungen zur Verkehrsbedeutung beilagen. Daraus könne jedoch nicht abgeleitet werden, dass die Verwaltung die Tatbestandsmerkmale bei der Umstufung nicht geprüft habe.

Weiterhin hält das Ministerium die Argumentation des Landesrechnungshofes, dass neue Bundesfernstraßenverbindungen auch „niederrangigere“ Verkehre aufnehmen (wie z. B. Durchgangsverkehr), für nicht sachgerecht.

Der Landesrechnungshof kann die Argumentation nicht nachvollziehen. Zum Nachweis der Prüfung der Tatbestandsmerkmale bei der Umstufung müsste das Ministerium entsprechende Unterlagen vorlegen können.

1.2 Einstufung von Landesstraßen

Unabhängig davon hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass bei einigen bisher als Landesstraßen eingestuften Straßen die dafür notwendige Verkehrsbedeutung nicht mehr eindeutig vorliegt.

„Verkehrsbedeutung“ ist ein Fachbegriff, den das StrG LSA jedoch nicht näher definiert. Die Verkehrsbedeutung hängt davon ab, welche Verkehrsbeziehungen die Straße vermittelt. Die Verbindungsfunktion erklärt sich somit über die Einteilung des Stra-

ßennetzes in Straßengruppen, die u. a. dazu bestimmt sind, Räume miteinander zu verbinden.

Der Landesrechnungshof hat daher das von der Landesstraßenbaubehörde (LSBB), Regionalbereich West verwaltete Straßennetz der Landesstraßen auf seine Ausrichtung anhand der aktuellen Straßenkarte 2010 auf die Verbindungsfunktion hin untersucht.

Das Ergebnis der Untersuchung hat der Landesrechnungshof in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle					
Lfd. Nr.	Verkehrsbedeutung		Straßenvernetzung		Erläuterung
	Landesstraße	fehlende Landkreis- verbindung	ohne Landesnetz- verbindung	einsseitige Landes- /Bundesnetz- verbindung	
		a	b	c	
1	24				
2	51				
3	63				
4	64	1			L63 (Sachsendorf) - B185 (Dröbel)
5	65	1			L51 (Schönebeck) -Bernburg- L72 (Schackental)
6	66				
7	68				
8	69	1			B246a - L70 (Unseburg)
9	70	1			B81 (Egeln) - L50 (Atzendorf)
10	71	1			L70 (Unseburg) - Staßfurt - B185+L65 (Bernburg)
11	72				
12	73				
13	74	1			Güsten - L65
14	75				
15	76				
16	78				
17	79	1			B244 - B245 (Huy)
18	80				
19	82	1			Wernigerode - Halberstadt
20	83	1			L79 - Halberstadt
21	84	1			L79 - B6n (Blankenburg)
22	85			1	Landesgrenze Nieders. - Stapelburg - L88
23	86	1			L84 (Danstedt - B244 (Wernigerode)
24	87			1	Landesgrenze Nieders. - Osterwieck -L88
25	88	1			L87 (Osterwieck) - B6n (Stapelburg)
26	89			1	Landesgrenze Nieders. - Osterwieck -L88
27	90		1		
28	91		1		
29	92	1			B81 (Blankenburg) - Thale - L239 (Quedlinburg)
30	93	1			B81 - L239
31	94	1			B27 - L93
32	95	1			B242 - L239
33	96	1			B27 - B81
34	97			1	Landesgrenze Nieders. - Benneckenstein - L98
35	98			1	L97 - Landesgrenze Thüringen
36	99	1			L100 - B27
37	100	1			L99 - B244
38	144				
39	146				
40	147				
41	148				
42	149				
43	150	1			L64 - L65
44	151				
45	153	1			Alsleben - Könnern
46	154				
47	155	1			L154 - L157
48	156				
49	157				
50	228				
51	229				
52	230				
53	234				
54	235				
55	236				
56	239	1			L85 (Quedlinburg) - B242
57	240	1			B6 (Thale) - L239
58	241	1			L239 - L243
59	242	1			L239 (Quedlinburg) - B 185 (Ballenstedt)
60	243	1			L242 - B185
		27	2	5	

Legende

1 Merkmal vorhanden

Verbindungsstufe II bzw. III gemäß RIN

Feststellungen des LRH hinsichtlich der Verbindungsfunktion

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass bei 60 untersuchten Landesstraßen 27 Landesstraßen das Gebiet der jeweiligen Landkreise Salzlandkreis oder Landkreis Harz nicht verlassen (vergleiche Tabelle Spalte a).

Als zusätzliches Auswertungskriterium hat der Landesrechnungshof die Richtlinie der integrierten Netzgestaltung (RIN) herangezogen. Nach dieser Richtlinie bildet das System der zentralen Orte die Grundlage zur Ermittlung der Bedeutung zwischengemeindlicher Verbindungen. Gemeinden werden nach ihrer raumordnerischen Bedeutung in zentrale Orte unterschiedlicher Stufe wie Oberzentren, Mittelzentren, Grundzentren und in Gemeinden ohne zentralörtliche Aufgaben gegliedert. Zur Festlegung der Verbindungsbedeutung werden sechs Verbindungsfunktionsstufen definiert.

So werden Verbindungen von Oberzentren zu Mittelzentren und zwischen Mittelzentren nach der RIN als überregional mit der Verbindungsstufe II und Verbindungen von Grundzentren zu Mittelzentren und zwischen Grundzentren als regional mit der Verbindungsstufe III eingeordnet. Landesstraßen, die diesbezügliche Verbindungsstufen aufzeigen, weisen demnach eine hinreichende Verkehrsbedeutung auf.

Die Verbindungsstufen nach RIN hat der Landesrechnungshof mit Hilfe des Landesentwicklungsplanes 2010 und mit den vorliegenden Regionalen Entwicklungsplänen (REP) ermittelt. Bei dieser Auswertung hat der Landesrechnungshof die nachfolgend genannten Landesstraßen der Verbindungsstufe II bzw. III zugeordnet (siehe Tabelle):

- die Landesstraße L 65 (Schönebeck-Bernburg-Schackental),
- die Landesstraße L 71 (Unseburg-Staßfurt-Bernburg),
- die Landesstraße L 82 (Wernigerode-Halberstadt),
- die Landesstraße L 92 (Blankenburg-Thale-Quedlinburg) und
- die Landesstraße L 242 (Quedlinburg-Ballenstedt).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Verbindungsfunktion bei diesen fünf Straßen gerechtfertigt, obwohl sie den Landkreis nicht verlassen.

Hinsichtlich der Betrachtung einer fehlenden Landkreisverbindung verbleiben bei den in der Verwaltung des Regionalbereiches West der LSBB befindlichen 60 untersuchten Landesstraßen noch 22 Landesstraßen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist bei diesen 22 Straßen das Kriterium der Verbindungsfunktion ggf. nicht erfüllt. Diese Feststellung sollte die Straßenbauverwaltung zum Anlass nehmen, zu überprüfen, ob sich die Verkehrsbedeutung der betroffenen Straßen geändert hat und sie ggf. umzustufen sind (vgl. § 7 Abs. 2 StrG LSA).

Die Straßenbauverwaltung hat bisher keine Notwendigkeit gesehen, die Verkehrsbedeutung der in der Tabelle aufgeführten 22 Straßen zu überprüfen. Der Landesrechnungshof hat daher angeregt, dass das Ministerium diese Straßen ohne Verbindungsfunktion näher auf ihre Verkehrsbedeutung hin untersuchen und ggf. umstufen lässt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führt in seiner Stellungnahme vom 13. März 2014 aus, dass die Verbindung bestimmter Räume untereinander/miteinander kein gesetzliches Einstufungsmerkmal darstellt. Darüber hinaus weist das Ministerium darauf hin, dass die RIN als technisch-planerisches Regelwerk keine Grundlage im Rahmen der Auslegung der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale bildet.

Der Landesrechnungshof hält aufgrund der durchgeführten Kreisgebietsreform im Land eine Untersuchung des Landesstraßennetzes hinsichtlich der Verkehrsbedeutung auf der Grundlage des § 7 Abs. 2 des StrG LSA für geboten.

1.3 Aufstufung bisheriger Kreisstraßen

Neben den Abstufungen von Bundesstraßen zu Landesstraßen hat die Straßenbauverwaltung auch die Aufstufung bisheriger Kreisstraßen veranlasst. Auch dies führte zu einer Erweiterung des Landesstraßennetzes.

Die umfangreichste Aufstufung einer ehemaligen Kreisstraße hat die Straßenbauverwaltung durch die Verlängerung der Landesstraße L 149 um ca. 30 km von Kleinpaschleben (B 185) bis Zerbst (B 184) bewirkt.

Unterlagen, die eine entsprechende Verkehrsbedeutung nachweisen und damit die Einstufung als Landesstraße begründen könnten, hat die Verwaltung dem Landesrechnungshof auch auf Nachfrage nicht vorgelegt.

Nach Angaben der Straßenbauverwaltung in der Einstufungskonzeption „Landesstraßen Sachsen-Anhalt“ beabsichtigte das Land mit der Verlängerung der Landesstraße L 149, eine leistungsfähige, überörtliche Verbindung zwischen der BAB 14 und der Stadt Zerbst (B 184) herzustellen (siehe nachfolgenden Kartenausschnitt).



Kartenausschnitt Landkreis Anhalt-Bitterfeld mit farbig unterlegter Linienführung der L 149 von Kleinpaschleben nach Zerbst, Darstellung auf der Grundlage von Daten der LSBB LSA.

Mit Erlaubnis der LSBB LSA: Genehmigungs-Nr. LSBB LSA Z/001/2014.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes widerspricht dieser Intention der Straßenbauverwaltung die derzeitige Verkehrsführung nach der straßenverkehrsrechtlichen Beschilderung entsprechend der Straßenverkehrsordnung. Bereits der Straßenverlauf ermöglicht keine durchgehende Verkehrsabwicklung. Der Streckenabschnitt der Landesstraße L 149 zwischen Kleinpaschleben und Zerbst weist in jeweils einer Richtung mindestens fünf Nachrangregelungen (z. B. Vorfahrt beachten, Halt - Vorfahrt gewähren, Achtung Hauptstraße etc.) durch entsprechende Verkehrszeichen gegenüber dem nachgeordneten Straßennetz auf.



Landesstraße L 149 Kreuzung L 149/K1243



Landesstraße L 149 Kreuzung L 149/K2097 in Wulfen

Weiterhin schränkt eine Fährverbindung die Durchlässigkeit der Landesstraße L 149 für den Durchgangsverkehr ein. Dies insbesondere weil die Tragfähigkeit der Fähre auf 15 t begrenzt ist und ihre Kapazität bei höherem Verkehrsaufkommen zu Wartezeiten führt.



Landesstraße L 149 Richtung Zerst, Kreuzung L 149/K 1243, Verkehrsbeschränkung durch Elbfähre Breitenhagen

Ebenso ist der Fahrbahnzustand, z. B. nach dem Ortsausgang Diebzig, zum Teil in einem so kritischen Zustand, dass verkehrsrechtliche Maßnahmen nach Straßenverkehrsordnung, wie z. B. der explizite Hinweis auf Straßenschäden oder Wartepflicht bei Gegenverkehr, angeordnet sind.



Landesstraße L 149 Richtung Diebzig



Landesstraße L 149 Richtung Lödderitz

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist insbesondere diese Strecke für die gesetzlich geforderte Durchgangsfunktion ungeeignet. Somit ist die Verwaltung nach § 7 Abs. 2 StrG LSA verpflichtet, die Verkehrsbedeutung dieser Straße zu überprüfen und sie ggf. herabzustufen. Die Erweiterungen des Landesstraßennetzes belasten das Land mit zusätzlichen Kosten für die Erhaltung und den Betrieb dieser Teilabschnitte.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr um Mitteilung gebeten, zu welchem Zweck das Landesstraßennetz im Fall der Landesstraße L 149 ohne Beachtung der Leistungsfähigkeit der Straßenverbindung aus dem Bestand der Kreisstraßen erweitert worden ist. Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für notwendig, dass die Straßenbauverwaltung die Notwendigkeit der Aufstufung von Kreisstraßen zu Landesstraßen infolge der geänderten Verkehrsbedeutung nachvollziehbar dokumentiert.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr vertritt in seiner Stellungnahme vom 13. März 2014 die Auffassung, dass § 7 Abs. 2 StrG LSA keine Verpflichtung begründet, die Verkehrsbedeutung einer Straße wegen straßenverkehrsrechtlichen Anforderungen zu überprüfen. Auch eine Verschlechterung des baulichen Zustandes einer Straße bewirke nicht zwangsläufig eine Änderung ihrer Verkehrsbedeutung.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass sowohl straßenrechtliche Anforderungen als auch die Verschlechterung des Bauzustandes nicht zwangsläufig zur Änderung der Verkehrsbedeutung einer Straße führen müssen. Er bewertet die genannten Beispiele jedoch als Indizien, die Anlass für eine Überprüfung nach § 7 Abs. 2 StrG LSA geben können.

2 Straßenvernetzung

Das in der Verwaltung der LSBB im Regionalbereich West befindliche Straßennetz der Landesstraßen hat der Landesrechnungshof hinsichtlich seiner Ausrichtung anhand der aktuellen Straßenkarte 2010 auf den Netzzusammenhang hin untersucht.

Der Landesrechnungshof hat hierzu festgestellt (vgl. unter 1.2: Tabelle Spalte b), dass bei 60 untersuchten Landesstraßen eine Landesstraße (Landesstraße L 90) keine Verbindung innerhalb des Landesgebiets zu einer Landes- oder Bundesfernstraße aufweist und eine Landesstraße (Landesstraße L 91) innerhalb des Landesgebiets nur

einseitig an das Landes- oder Bundesfernstraßennetz angeschlossen ist (vgl. Kartenausschnitt).



Kartenausschnitt Landkreis Harz mit farbige unterlegten Landesstraßen wie der L 90, die keine Verbindung innerhalb des Landesstraßennetzes Sachsen-Anhalt an eine Landes- oder Bundesfernstraße ausweisen, und der L 91, die lediglich einseitig an das Bundesfernstraßennetz innerhalb des Landes angeschlossen ist.

Darstellung auf der Grundlage von Daten der LSBB LSA.

Mit Erlaubnis der LSBB LSA: Genehmigungs-Nr. LSBB LSA Z/001/2014.

Bei weiteren fünf Landesstraßen trifft der einseitige Anschluss noch auf Teilstrecken ab der Landesgrenze Niedersachsen bis zur nächsten Landes- oder Bundesstraßenverbindung zu (vergleiche Tabelle Spalte c):

- Landesstraße L 85 (Landesgrenze Niedersachsen-Stapelburg-L 88)
- Landesstraße L 87 (Landesgrenze Niedersachsen-Osterwieck-L 88)
- Landesstraße L 89 (Landesgrenze Niedersachsen-Osterwieck-L 88)
- Landesstraße L 97 (Landesgrenze Niedersachsen-Benneckenstein-L 98)
- Landesstraße L 98 (L 97-Landesgrenze Thüringen)

Das FStrG definiert Bundesstraßen des Fernverkehrs als öffentliche Straßen, „*die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind*“ (vgl. § 1 Abs. 1 FStrG). Auch das StrG LSA verwendet den Begriff „Verkehrsnetz“ im Zusammenhang mit der Definition der Landesstraßen. Es beschreibt diese als „*Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und überwiegend dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind*“ (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 StrG LSA). Im Gegensatz zum FStrG des Bundes verzichtete der Landesgesetzgeber jedoch auf das Kriterium des „zusammenhängenden Verkehrsnetzes“.

Aus diesem Formulierungsunterschied ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes aber nicht zu schließen, dass der Landesgesetzgeber auf das Erfordernis des „Netzzusammenhangs“ gänzlich verzichtet. Er betont diese Voraussetzung nicht so stark wie der Bundesgesetzgeber, aber der „Netzzusammenhang“ geht schon aus dem Tatbestandsmerkmal „Verkehrsnetz“ hervor. Die Verwendung dieses Begriffes setzt die bildliche Vorstellung eines vielfältigen Systems von Maschen und Verknüpfungen durch Kreuzungen, Verbindungen und Straßenästen voraus⁵⁹.

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass eine Straße auch dann als Bundesfernstraße qualifiziert werden kann, wenn sie nur einseitig an das im übrigen zusammenhängende Verkehrsnetz der Bundesfernstraßen angebunden ist⁵⁹. Das Gericht führt in dieser Entscheidung jedoch auch aus, dass die Netzfunktion i. d. R. durch die beidseitige Anbindung einer Straße mit anderen Bundesstraßen erfüllt ist. Die einseitige Anbindung ist daher als Ausnahme zu betrachten.

Übertragen auf die Anforderungen des Landesrechts bedeutet dies, dass auch einseitig an das Landstraßennetz angebundene Straßen als solche eingestuft werden können, wenn sie trotzdem eine tragende Funktion in dem überwiegend dem Durchgangsverkehr dienenden oder zu dienen bestimmten Verkehrsnetz haben. Diese Voraussetzung ist aber von der Verwaltung in den betroffenen Einzelfällen besonders zu untersuchen und ggf. auch zu begründen.

Die Straßenbauverwaltung hat bisher keine Notwendigkeit gesehen, die Verkehrsbedeutung der vorgenannten Straßen zu überprüfen, obwohl die Netzfunktion dieser Straßen nicht offensichtlich ist. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr daher um Stellungnahme zu den Einstufungserwägungen hinsichtlich der konkret aufgeführten Einzelfälle gebeten.

⁵⁹ vgl. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 23. Dezember 1992, 4 B 188/92

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, dass alle übrigen Landesstraßen, die keine oder nur eine einseitige Verbindung innerhalb des Landesgebiets zu einer Landes- oder Bundesfernstraße aufweisen, in die Prüfung einbezogen werden. Auch in diesen Fällen sollte die Straßenbauverwaltung hinterfragen, ob die Verkehrsanbindung die gewählte Einstufung noch rechtfertigt.

In seiner Stellungnahme vom 13. März 2014 führt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr aus, dass eine örtliche Straße auch dann in einem Netz verknüpft sein kann, wenn sie nur einseitig an das Verkehrsnetz angebunden ist.

Die Straßenbauverwaltung sieht eine Überprüfung der Verkehrsbedeutung aus den o. g. Gründen für nicht erforderlich an.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass eine einseitige Anbindung im Netz gerade eine Ausnahme darstellt. Die Verwaltung sollte diese Ausnahmefälle begründen.

3 Überprüfung des Landesstraßennetzes

Seit die Straßenbauverwaltung das Landesstraßennetz in Sachsen-Anhalt im Jahr 2000 umfassend überprüft hat, hat sich das Straßennetz verändert. Auch weitere Faktoren, die die Verkehrsbedeutung einer Straße beeinflussen können, haben sich verändert. So hat das Land u. a. seine Kommunal- und Kreisstruktur infolge mehrerer Gebietsreformen grundlegend umgestaltet.

Sachsen-Anhalt hat im Zuge der Kreisgebietsreform 2007 die Anzahl seiner Landkreise von 21 auf 11 Landkreise verringert. Daneben hat es mit der zum 1. Januar 2011 wirksam gewordenen Gemeindegebietsreform die Anzahl der Gemeinden von 1.033 auf 219 reduziert.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes führten die Gebietsreformen im Land in einzelnen Bereichen auch zu einer Änderung der Verkehrsbedeutung von Straßen. Wie bereits dargelegt, knüpft die RIN an die Einstufung des Gebietes in Ober-, Mittel- und Grundzentren an. Auch die gesetzlich definierten Straßengruppen setzen teilweise die Verbindungsfunktion der Straßen zwischen benachbarten Kreisen oder Gemeinden voraus. Somit kann sich die Veränderung des Gemeinde- bzw. Kreisgebiets unmittel-

bar auf die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale der jeweiligen Straßengruppen auswirken (vgl. § 3 Abs. 1 StrG LSA).

Weitere Faktoren, wie z. B. neugebaute Bundesstraßen und Autobahnen, veränderte Angebote an Arbeitsplätzen sowie demografiebedingte Verschiebungen bei der Bevölkerung haben ebenso Einfluss auf die Verkehrsbedeutung einer Straße.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat über die im Jahr 2000 erarbeitete Einstufungskonzeption „Landesstraßen Sachsen-Anhalt“ hinaus keinen gesetzlichen Auftrag mehr für eine umfassende Umstufungsprüfung von Landesstraßen gesehen. Lediglich im Zuge von Neubaumaßnahmen von Bundesfernstraßen oder Ortsumfahrungen ergaben sich Umstufungserfordernisse, die durch Dritte an die Landesstraßenbauverwaltung herangetragen wurden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist jedoch nach dem Landesstraßengesetz die Umstufung bei Änderung der Verkehrsbedeutung geboten. Diese Entscheidung ist gerade nicht in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt (§ 7 Abs. 2 StrG LSA). Der Landesrechnungshof sieht die Straßennetzgestaltung daher als dynamischen Prozess an. Somit sollte die Verwaltung insbesondere größere Veränderungen wie z. B. kommunale Gebietsreformen, die Auswirkungen auf die gesetzlichen Eingruppierungsmerkmale von Straßen haben können, zum Anlass nehmen, das Straßennetz nach § 7 Abs. 2 StrG LSA hinsichtlich der Einstufung der Straßen generell zu überprüfen. Dazu sollte die Straßenbauverwaltung alle Landesstraßen einer systematischen Untersuchung unterziehen.

Der Landesrechnungshof hat zu diesem Zweck Kriterien herangezogen, mit denen die Verwaltung auf relativ einfache Weise einschätzen kann, ob die Einstufung einer Straße als Landesstraße (noch) gerechtfertigt ist.

Dazu hat der Landesrechnungshof die unbestimmten Begriffe „Verkehrsbedeutung“ und „räumliche Funktion der Verkehrsbeziehungen“ präziser gefasst. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof ausgehend von den gesetzlichen Merkmalen komplementäre Merkmale wie Netzdichte, Verkehrsbelastung, Durchlässigkeit, Zielführung und Verkehrsabwicklung als Anhaltspunkte herangezogen.

Die in Sachsen-Anhalt durchgeführten Gebietsreformen können sich auf die Verkehrsbedeutung einer Straße auswirken. Die Straßenbauverwaltung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes verpflichtet, die ordnungsgemäße Einstufung von Landesstraßen zu prüfen und diese bei Veränderungen umzustufen.

Um diese Fälle mit möglichst geringem Aufwand ermitteln zu können, sollte die Straßenbauverwaltung einen systematischen Prüfansatz mit bestimmten Kriterien anwenden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führt in seiner Stellungnahme vom 13. März 2014 aus, dass kommunale Gebietsreformen lediglich geeignet sind, vereinzelt Änderungen der Verkehrsbedeutung einer Straße hervorzurufen. Eine generelle Pflicht zur Überprüfung des kompletten Straßennetzes sei aus § 7 Abs. 2 StrG LSA nicht abzuleiten. Die vom Landesrechnungshof herangezogenen Kriterien seien für Umstufungsentscheidungen nach geltendem Recht nicht belastbar. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr räumt jedoch ein, dass entsprechende Prüfungen nach § 7 Abs. 2 StrG LSA im Einzelfall angezeigt sein können, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen.

Der Landesrechnungshof hält weiterhin einen systematischen Prüfansatz mit bestimmten Kriterien für geboten. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr kann auch andere als die vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Kriterien bzw. weitere Kriterien dazu heranziehen.

4 Finanzielle Auswirkungen

Die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zur Umstufung führt letztlich zur Einsparung von Ausgaben für den Erhalt von Straßen, die keine entsprechende Funktion im Straßennetz mehr haben.

Des Weiteren können z. B. bei Ersatzneubauten von Brücken und grundhaften Sanierungen von Straßen die Ausgaben infolge der Änderung der Zuordnung zu entsprechenden Straßengruppen reduziert werden.

Am Beispiel der Bauwerke über die Wethaurinne bzw. die Wethau bei Schönburg im Zuge der Landesstraße L 204 zwischen Plotha und Naumburg lässt sich dies besonders verdeutlichen.

Eine Klassifizierung dieser Straße als Landesstraße ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht gegeben. Die Landesstraße hat derzeit eine Fahrbahnbreite zwischen 3,60 m und 4,20 m. Die Fahrbahnbreite auf der neu zu errichtenden Brückenkonstruktion soll statt im Bestand 4,20 m (Bauwerk 0010) bzw. 5,00 m (Bauwerk 0020) nunmehr 6,50 m betragen. Diese Breite ist erforderlich, um dem vorgegebenen Standard für Landesstraßen zu entsprechen. Für 340 m² Brückenfläche sind in der Kosten-

berechnung Kosten in Höhe von 5.854 €/m² für den Neubau veranschlagt. Bei einer Verringerung der notwendigen Fahrbahnbreite der Brückenkonstruktion auf 5,50 m und einer sich daraus ergebenden Reduzierung der Brückenfläche auf ca. 288 m², ergibt sich bei einem unterstellten gleichen Kostenansatz je m² Brückenfläche in Höhe von 5.854 € eine Einsparung in Höhe von ca. 300.000 € allein bei dieser Baumaßnahme.

Ebenso wirkt sich eine Reduzierung des notwendigen grundhaften Ausbaus der Landesstraße L 204 in der Fahrbahnbreite um 1,00 m, also von 6,50 m auf 5,50 m aus, die nach Abstufung der Landesstraße möglich wäre. Hier würde sich eine Einsparung je km-Straße je nach Bauklasse z. B. zwischen ca. 90.000 bis 105.000 € ergeben.

Nach einer überschlägigen Ermittlung des Landesrechnungshofes reduzieren sich infolge einer verringerten Fahrbahnbreite auch die Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb der Straßen bzw. Brückenkonstruktionen. Im vorher geschilderten Fall würde dies zu einer Kostenreduzierung in Höhe von ca. 10 bis 15 v. H. bezogen auf 1 m verringerte Fahrbahnbreite führen.

Darüber hinaus kann es in Einzelfällen auch erforderlich sein, eine Entwidmung bzw. Einziehung von Straßen bzw. Teilen von Straßen durchzuführen, die ebenso wie abgestufte Leistungsstandards beim jeweiligen Straßenbaulastträger zu einer Verringerung der Aufwendungen im Zuge der Erhaltung, Instandsetzung und der Erneuerung seines Straßennetzes führen. Im Bereich der Gemeindestraßen ist letztendlich ein kompletter Rückbau von Straßen oder eine Umnutzung z. B. nur noch als Fuß- und Radweg möglich. Dies führt dann mittelfristig zu Einsparungen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr um Stellungnahme zu dem von ihm vorgeschlagenen systematischen Prüfansatz zur sachgerechten Einschätzung der Einstufung von Landesstraßen aufgrund sich zeigender Veränderungen gebeten.

Das Ministerium legt in seiner Stellungnahme vom 13. März 2014 dar, dass es die pauschale Aussage des Landesrechnungshofes, die betroffenen Strecken könnten mit weniger Aufwand verwaltet werden, nicht nachvollziehen kann. Es habe den Eindruck gewonnen, die zugrunde liegende Prüfung sei finanzpolitisch motiviert. Ziel sei es, den sich aus dem Landesstraßennetz ergebenden Ausgabendruck auf den Landeshaushalt zu reduzieren.

Dem Landesrechnungshof obliegt die Überwachung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Sein besonderes Augenmerk gilt der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung.

5 Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung

- **die gesetzlichen Bestimmungen über die Einteilung öffentlicher Straßen beachtet,**
- **die durchgeführten Kreis- und Gemeindegebietsreformen zum Anlass nimmt, um zeitnah das Landesstraßennetz hinsichtlich des Fortbestehens der Eingruppierungsvoraussetzungen einer systematischen Untersuchung zu unterziehen.**

Bei dieser Untersuchung sollten

- **auch das Planungsinstrument „Demografie-Check“ zur nachhaltigen Förderung von Investitionen (vgl. Landtagsbeschluss vom 7. Oktober 2011 - LT-Drs. 6/481) und**
- **alle Landesstraßen, die keine oder nur eine einseitige Verbindung innerhalb des Landesgebiets zu einer Landes- oder Bundesfernstraße aufweisen, hinsichtlich ihrer Verkehrsbedeutung näher betrachtet werden.**

Im Ergebnis sollten im Rahmen einer weiterführenden Untersuchung einzelner Straßen ggf. notwendige Veränderungen am Landesstraßennetz veranlasst werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1412, 1413 (bis 2013)	– Straßenbau, Landesbetrieb Bau
Titelgruppe	61 / 97	– Baumaßnahmen an Landesstraßen
Haushaltsvolumen	2008 bis 2012	– rund 108 Mio. €

8 Weitere Verschlechterung des Zustandes des Landesstraßennetzes

Die Zielsetzungen der Straßenbauverwaltung zur Verbesserung des Zustandes der Landesstraßen wurden in den letzten Jahren nicht erreicht. Stattdessen ist seit 2007 ein weiterer Substanzverlust am Landesstraßennetz eingetreten.

Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind gegenwärtig nicht ausreichend, um eine systematische Straßenerhaltung zu gewährleisten.

Die gegenwärtige Darstellung der Umsetzung des Landesstraßenbauprogramms in der Haushaltsrechnung ist intransparent.

Das Landesstraßennetz mit rund 4.100 km Länge stellt ein Vermögen von erheblichem Wert dar, das es zu erhalten gilt. Eine systematische Straßenunterhaltungsplanung ist dabei Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz.

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung vom 23. November 2009 „Erhaltungsstrategien an Landesstraßen“ bereits auf den Umstand hingewiesen. Er hatte dem Land empfohlen, eine erneute Zustandserfassung und Zustandsbewertung des Landesstraßennetzes durchzuführen und die Aufstellung einer Erhaltungsstrategie zu veranlassen.

Die Straßenbauverwaltung hat in ihrer Stellungnahme zur o. g. Prüfungsmitteilung mit Schreiben vom 16. April 2010 u. a. ausgeführt, dass sich der jährliche Anlagewertverlust des Landesstraßennetzes auf ca. 50 Mio. € beläuft. Rein bilanztechnisch wären zum damaligen Zeitpunkt ca. 300 Mio. € sofort notwendig gewesen, um das gesamte Landestraßennetz in den von der Straßenbauverwaltung angestrebten Zustand zu ver-

setzen. Danach soll der Schwellenwert der Zustandserfassung und Zustandsbewertung auf einer Skala von 1,0 bis 5,0 maximal 3,5 betragen. Eine Überschreitung des Warnwertes von 3,5 stellt einen unbefriedigenden Gesamtwert der erfassten und bewerteten Landesstraßen bzw. Netzabschnitte dar und gilt als dringend sanierungsbedürftig.

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 23. Februar 2012 im Zusammenhang mit der Entlastung für das Haushaltsjahr folgenden Beschluss gefasst (LT-Drs. 6/855):

Der Ausschuss erwartet, „... dass die Straßenbauverwaltung ihre Anstrengungen intensiviert, um der weiteren Verschlechterung des Straßenzustandes entgegenzuwirken.

Darüber hinaus erwartet der Ausschuss, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr dafür Sorge trägt, die notwendigen Haushaltsmittel für Erhaltungsmaßnahmen zur Umsetzung einer effizienten Erhaltungsstrategie, insbesondere auch unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten und über eine planbare Zeitachse bereitzustellen. Dies ist bei der Steuerung der vorhandenen Haushaltsmittel zu berücksichtigen. Gegebenenfalls sind alle Neubaumaßnahmen auf tatsächliche Notwendigkeit, Angemessenheit und kostengünstigerer Alternativvarianten hin zu untersuchen.“

Die Ergebnisse der erneuten Zustandserfassung und Zustandsbewertung des Landesstraßennetzes hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 2. Dezember 2013 zur Verfügung gestellt.

Zum Stichtag 1. Januar 2006 wies das Landesstraßennetz einen Restbuchwert in Höhe von 1.278.041.152 € auf. Mit Stichtag vom 31. Dezember 2012 betrug der Restbuchwert der Landesstraßen 1.115.557.077 €. In diesem Zeitraum ist das Landesstraßennetz um mindestens 191 km gewachsen. Trotz des Aufwuchses des Landesstraßennetzes erfolgte ein Vermögensverzehr innerhalb von ca. sechs Jahren von 162.484.075 €.

Das Land als Straßenbaulastträger der Landesstraßen ist gemäß Straßengesetz u. a. für die Unterhaltung und Verwaltung der ihr obliegenden Straßen zuständig. Im Jahr 2014 hat das Land ca. 50,3 Mio. € für die Planung, den Bau und den Betrieb von Landesstraßen einschließlich deren Brückenbauwerke vorgesehen. Davon sind ca. 36,3 Mio. € für die Instandsetzung, die Erneuerung und den Um-, Aus- und Neubau des Landesstraßennetzes veranschlagt, um seiner gesetzlichen Forderung als Straßenbaulastträger nachzukommen.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen 2011/2012 u. a. Folgendes festgestellt:

1 Entwicklung des Zustandes des Landesstraßennetzes

Die Straßenbauverwaltung hat erstmals in den Jahren 2005 bis 2007 eine Zustandserfassung und -bewertung des Landesstraßennetzes vorgenommen. Von den damaligen 3.885 km des Landesstraßennetzes wiesen 2.296 km Landesstraße eine Zustandsnote schlechter als 3,5 auf.

Die Straßenbauverwaltung hat nach der Kampagne aus den Jahren 2005 bis 2007 eine weitere Kampagne zur Zustandserfassung und -bewertung des Landesstraßennetzes im Jahr 2012 vorgenommen.

Der Vergleich ergibt folgendes Bild:

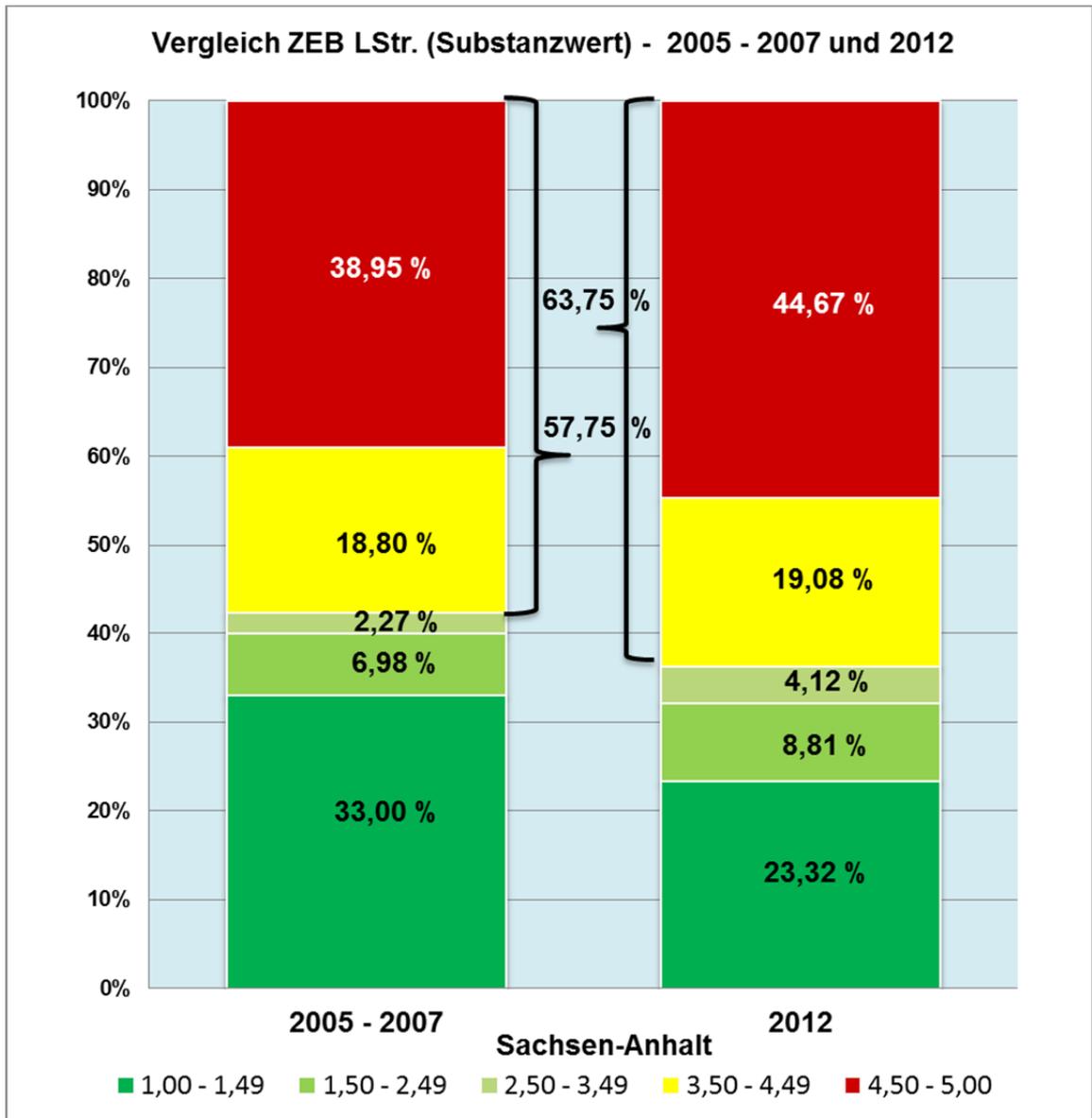
Tabelle 1: Vergleich Zustandserfassung und Zustandsbewertung (ZEB) der Landesstraßen aus der Kampagne 2005-2007 und aus der Kampagne 2012

Vergleich ZEB (Substanzwert) 2005-2007 und 2012				
	Kampagne		Kampagne	
Substanzwert	2005-2007	Anteil an Netzlänge [%]	2012	Differenz
4,50 - 5,00	38,95%		44,67%	
3,50 - 4,49	18,80%		19,08%	
Substanzwert >= 3,5	57,75%		63,75%	6,00%
2,50 - 3,49	2,27%		4,12%	
1,50 - 2,49	6,98%		8,81%	
1,00 - 1,50	33,00%		23,32%	
Substanzwert < 3,5	42,25%		36,25%	-6,00%

Im Jahr 2012 gelten ca. 63,75 v. H. des Landesstraßennetzes als Strecken mit hohen substanzziellen Schäden.

Der Anteil dieser Strecken mit hohen Schäden ist seit der letzten Erfassung um 6 v. H. angestiegen.

Das entspricht einer Länge substanzziell geschädigter Landesstraßen von fast 2.500 km Länge im Jahr 2012 gegenüber 2.296 km im Jahr 2007.



Zur Vermeidung eines weiteren Substanzverlustes legt die Straßenbauverwaltung entsprechende Maßnahmen in Bauprogrammübersichten der jeweiligen Straßenbaudienststellen fest. Inhalte dieser Bauprogrammübersichten sind Maßnahmen zur Instandsetzung, zur Erneuerung sowie zum Um-, Aus- und Neubau von Landesstraßen. Die Bauprogrammübersicht eines jeden Jahres enthält neben den vorgesehenen Maßnahmen des laufenden Jahres auch geplante Maßnahmen für die kommenden Jahre.

Der von der Straßenbauverwaltung bzw. den Straßenbaudienststellen innerhalb der Bauprogrammübersichten angezeigte Mittelbedarf der Haushaltsjahre 2012 bis 2016 ist aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

Tabelle 2: Mittelbedarf der Haushaltsjahre laut Bauprogrammübersichten

- in € -

Haushaltsjahr	Mittelbedarf gesamt	Zur Verfügung gestellt
2012	131.764.200	25.470.000
2013	125.282.400	33.500.000
2014	*145.637.800	36.300.700
2015	**118.204.700	**39.100.000
2016	**118.054.700	**41.900.000

* Die teilweise großen Schwankungen resultieren nach Aussage der Verwaltung aus der automatischen Fortschreibung der Bauprogrammübersichten und der durch die Verwaltung selbst vorgenommenen Bereinigung.

** Die letzten beiden Jahre stehen unter Vorbehalt. So resultiert der Mittelbedarf für das Jahr 2016 aus der Fortschreibung des Vorjahres und die voraussichtlich zur Verfügung gestellten Mittel für die Jahre 2015/2016 aus der Annahme einer linearen Steigerung zum Referenzjahr 2013/2014.

Wie aus der Tabelle 2 ersichtlich ist, sind die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel nicht ausreichend, um den von der Straßenbauverwaltung des Landes angezeigten Bedarf zu decken. Nach Landesstraßengesetz hat der Träger der Straßenbaulast unter Berücksichtigung seiner Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsverhältnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern.

Trotz der in den zurückliegenden Jahren erfolgten Steigerung der Haushaltsmittel kann die Verwaltung den tatsächlichen Bedarf an Instandsetzungsmaßnahmen, Erneuerungen, Um- und Ausbaumaßnahmen nicht decken.

Ohne hinreichende Mittelausstattung wird ein weiterer Unterhaltungs- und Instandsetzungsstau mit einhergehenden Substanzverlusten eintreten. In der Folge vergrößern sich die Straßenschäden bis hin zu einer erheblichen Verkürzung der Nutzungsdauer der Landesstraßen. Gegebenenfalls sind Neubaumaßnahmen zurückzustellen.

Der Landesrechnungshof hält weiterhin eine konsequente Umsetzung des Landtagsbeschlusses vom 23. Februar 2012 (LT-Drs. 6/855) für dringend notwendig.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seinen Schreiben vom 15. Oktober 2012 und 2. Dezember 2013 u. a. mitgeteilt, dass:

- *der jährliche Mittelbedarf, um das Landesstraßennetz in einem dem Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand (Gesamtwert unter 3,5) zu versetzen, bei ca. 50 Mio. € liegt,⁶⁰*
- *im Haushaltsplan 2014 im Einzelplan 14, Kapitel 1409, Titelgruppe 65, 36,3 Mio. € veranschlagt sind,*

⁶⁰ Beinhaltet das von der Straßenbauverwaltung ausgesprochene Ziel, innerhalb von acht Jahren die Strecken mit einem Gesamtwert über 3,5 nachhaltig auf 0,5 v. H. des Netzes zurückzuführen. Nicht enthalten sind Maßnahmen für Landesstraßen, die zum Zeitpunkt der ZEB 2012 einen Gesamtwert bis 3,5 aufweisen. Enthalten sind im Wesentlichen Maßnahmen, die den Substanzwert-Oberfläche verbessern und nicht – wie in Tabelle 2 – den gesamten Mittelbedarf widerspiegeln.

- *der Vergleich zwischen notwendigen Haushaltsmitteln entsprechend der Erhaltungsbedarfsanalyse und verfügbaren Haushaltsmitteln zum Erhalt des Landesstraßennetzes zeigt, dass sich der bauliche Erhaltungszustand zukünftig flächendeckend im Landesstraßennetz verschlechtern wird,*
- *die Ausbau- und Erhaltungsstandards im Landesstraßenbereich u. a. an die Verkehrsmengen der Straßen angepasst werden,*
- *ein Konzept zur Kategorisierung der Landesstraßen hinsichtlich des Einsatzes von Haushaltsmitteln für die Erhaltung derzeit ebenso wie ein abgestimmter Zeitplan für die Realisierung erarbeitet wird.*

Der Landesrechnungshof unterstützt die Ankündigung der Verwaltung, ein Konzept zur Kategorisierung der Landesstraßen zu erarbeiten. Dabei sollten, sofern nicht genügend Haushaltsmittel bereitstehen, bei der Mittelplanung und -bewirtschaftung verstärkt sachorientierte Kriterien, wie u. a. die Verkehrsmengen, herangezogen werden.

Danach kann eine Anpassung der Ausbau- und Erhaltungsstandards an die Bedeutung der Straße im Netz erfolgen. Dies führt letztendlich zu einer Kategorisierung des Landesstraßennetzes. Zudem sind eine Zurückstellung von Neubaumaßnahmen und eine Reduzierung des Landesstraßennetzes möglich.

Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Beitrag Nr. 7 „Vermeidbare Kosten durch fehlende Neueinstufung von Landesstraßen bei geänderter Verkehrsbedeutung“ dieses Jahresberichtes.

2 Intransparenz bei Ergänzungen am Landesstraßenbauprogramm

Alle Straßenbaumaßnahmen, die eine Beteiligung des Landes von mehr als 1 Mio. € (ab 2014: 1,5 Mio. €) aufweisen, sind in der Anlage zum Haushaltsplan als Landesstraßenbauprogramm ausgewiesen.

Gemäß einem Vermerk im Haushaltsplan entfällt die Vorlage der Unterlagen nach § 24 LHO bei Maßnahmen über 1 Mio. € (jetzt 1,5 Mio. €), wenn diese in der Anlage zum Haushaltsplan ausgebracht sind.

Im Jahr 2010 hat die Straßenbauverwaltung dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr einen Planentwurf für das Straßenbauvorhaben der Landesstraße L 20 zwischen Walbeck und Weferlingen vorgelegt. Darin sind Gesamtkosten in Höhe von rund 2 Mio. € ausgewiesen. Das o. g. Straßenbauvorhaben war im Haushaltsplan 2010/ 2011 nicht im Landesstraßenbauprogramm aufgeführt.

Mit der Bestätigung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und der Einwilligung zur Durchführung der Baumaßnahme durch das Ministerium für Finanzen mit Schreiben vom 1. März 2011 wurde die entsprechende Baumaßnahme freigegeben. Nach Kenntnis des Landesrechnungshofes sind weder der Landtag noch dessen Ausschüsse informiert wurden. Erst mit der Vorlage des Doppelhaushaltes 2012/2013 wurde der Landtag über die Aufnahme dieser Maßnahme in die Anlage wie folgt informiert:

Tabelle 3

Kapitel	Titel	Kosten	Finanzierung				
			bis 2010	Ansatz 2011	Ansatz 2012	Ansatz 2013	Folgejahre
- in € -							
1412	731 61	1.852.790	0	1.246.790	571.000	35.000	0
1412	732 61	148.204	77.704	57.500	13.000	0	0
1412	821 61	70.000	0	6.000	34.000	15.000	15.000
Summe:		2.070.994	77.704	1.310.290	618.000	50.000	15.000

Im Haushaltsplan 2012/2013 war die o. g. Maßnahme im Landesstraßenbauprogramm enthalten. Gemäß Finanzierungsübersicht im Haushaltsplan 2012/2013 waren von den veranschlagten rund 2 Mio. € für diese Maßnahme bereits ca. 1,3 Mio. € durch die Verwaltung bis 2011 in Ansatz gebracht worden. Demnach mussten die Landtagsabgeordneten davon ausgehen, dass bereits mehr als zwei Drittel der für die Maßnahme veranschlagten Mittel zum Zeitpunkt der Vorlage des Haushaltsplanes 2012/2013 verbaut waren. Eine Ablehnung dieser Maßnahme durch den Landtag oder eine Verschiebung der von der Verwaltung vorgegebenen Priorisierung war de facto nicht mehr möglich. Dargestellt war nicht, welche Maßnahme hierfür zeitlich verschoben wurde.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit durch eine solche Verfahrensweise nicht ausreichend Rechnung getragen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Landtag zumindest über eine Anlage innerhalb der Haushaltsrechnung über die tatsächlich im jeweiligen Haushaltsjahr erfolgten Ausgaben maßnahmebezogen informiert wird. Darüber hinaus sollte der Landtag in geeigneter Weise im Rahmen des Haushaltsvollzuges zeitnah über etwaige Veränderungen des Landesstraßenbauprogramms unterrichtet werden.

In seiner Stellungnahme vom 18. Juni 2013 hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hierzu mitgeteilt, dass die Anlage zu Titelgruppe 61 im Haushaltsplan derzeit alle Maßnahmen über 1 Mio. € (gemäß Verwaltungsvorschriften zu § 24 LHO ab Haushaltsplanentwurf 2014 nur Maßnahmen über 1,5 Mio. €) beinhaltet, die die Straßenbauverwaltung beabsichtigt zu bauen. Die eingestellten Jahresscheiben sind ein Plan.

Im Rahmen der Haushaltsrechnung war es bisher nicht erforderlich, über zurückgestellte Straßenbaumaßnahmen zu informieren. Dementsprechend existiert auch keine entsprechende Anlage zur Haushaltsrechnung.

Da zur Aufstellung der Haushaltsrechnung auch die Ist-Ausgaben der Straßenbaumaßnahmen aus der Anlage zur Haushaltsplanung herangezogen werden, stehen nach Auffassung des Landesrechnungshofes diese Daten zur Verfügung.

3 Fazit

Der Landesrechnungshof hält es seitens des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr für erforderlich,

- **dem Substanzverlust am Landesstraßennetz entgegenzuwirken,**
- **auf eine konsequente Umsetzung des Landtagsbeschlusses vom 23. Februar 2012 (LT-Drs. 6/855) zu drängen,**
- **der Landtag im Anschluss an die im Laufe des Jahres stattfindenden Bauprogrammbesprechungen der Straßenbauverwaltung über Änderungen am Landesstraßenbauprogramm (Maßnahmen größer 1,5 Mio. €) zu informieren und**
- **innerhalb der Haushaltsrechnung über die Ausgaben von tatsächlich realisierten Maßnahmen größer 1,5 Mio. € nachrichtlich zu informieren.**

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	15	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Umwelt –
Kapitel	1509	– Umwelt- und Naturschutzverwaltung
Titelgruppe	84	– Biosphärenreservatsverwaltung Karstlandschaft Südharz
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2002 bis 2012	– rund 7,0 Mio. €

9 Unnötige und vorfristige Ausgaben für die Verwaltung eines noch nicht anerkannten Biosphärenreservates

Der Landtag hat 1992 beschlossen, die Karstlandschaft im Südharz als Biosphärenreservat zu entwickeln.

Das Land hat auch nach 20 Jahren noch keinen Antrag auf Anerkennung der „Karstlandschaft Südharz“ als Biosphärenreservat der UNESCO gestellt:

- **Die Klage einer in der Entwicklungszone liegenden Gemeinde verhindert bis heute die rechtliche Sicherung des künftigen Schutzgebietes und die Antragstellung bei der UNESCO.**
- **Obwohl der Antrag noch nicht gestellt und die Anerkennung nicht sicher ist, hat das Land bereits seit dem Jahr 2002 eine vollständige Reservatsverwaltung mit ca. 30 Landesbediensteten in Roßla eingesetzt. Die Ausgaben des Landes hierfür betragen bis zum Jahr 2012 rund 7,0 Mio. €**
- **Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die Größen- und Lageempfehlungen des deutschen MAB⁶¹-Nationalkomitees zur Bildung von Kernzonen nicht beachtet.**

⁶¹ Man and Biosphere (Mensch und Biosphäre)

1 Vorbemerkungen

Biosphärenreservate der UNESCO werden mit dem Ziel eingerichtet, eine ausgewogene Beziehung zwischen den Menschen und der Biosphäre zu fördern und beispielhaft darzustellen. Sie sollen Modellstandorte zur Erforschung und Demonstration von Ansätzen zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene sein.

Grundlage dafür ist das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB-Programm). Das Programm verfolgt das Ziel, *„auf natur- und gesellschaftswissenschaftlicher Grundlage die nachhaltige Nutzung und den Erhalt biologischer Vielfalt zu fördern“*. Diese Zielstellung soll neben ökologischen auch ausdrücklich ökonomische, soziale, planerische und ethische Aspekte gleichberechtigt berücksichtigen.

Das Deutsche Nationalkomitee für das UNESCO-MAB-Programm hat 1996 unter Berücksichtigung der internationalen Leitlinien die Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland herausgegeben. Der Bund und die Länder haben entsprechende Regelungen zu Biosphärenreservaten in ihre Naturschutzgesetze aufgenommen.

Bereits im Jahr 1992 beschloss der Landtag, die Ausweisung eines länderübergreifenden Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“ im Jahr 1993 anzustreben.⁶² Die Länder Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Thüringen unterzeichneten 1994 eine Verwaltungsvereinbarung für die gemeinsame Entwicklung des Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“. Im Jahr 1999 gaben sie eine Erklärung zum geplanten Biosphärenreservat ab und hoben darin den einmaligen Naturwert der Karstlandschaft hervor. Entgegen diesen Absichtserklärungen verfolgten die Länder in den Folgejahren die Ausweisung eines gemeinsamen Biosphärenreservates nicht weiter.

Am 1. Januar 2002 nahm die Biosphärenreservatsverwaltung „Karstlandschaft Südharz“ ihre Tätigkeit auf.⁶³

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt erklärte im Februar 2009 eine Gebietsfläche von 30.034 Hektar per Allgemeinverfügung zum Biosphärenreservat „Karstlandschaft Südharz“.⁶⁴

⁶² LT-Drs. 1/38/1872 B vom 8. Oktober 1992

⁶³ Beschluss der Landesregierung über die Neustrukturierung von Einrichtungen der Naturschutzverwaltung, MBl. LSA S. 920 vom 19. November 2001

⁶⁴ Allgemeinverfügung über die Erklärung zum Biosphärenreservat „Karstlandschaft Südharz“; Bekanntmachung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 23. Februar 2009, MBl. LSA S. 202

Die ehemalige Gemeinde Rottleberode klagt seit 2009 gegen die Ausweisung der Flächen zum Biosphärenreservat „Karstlandschaft Südharz“. Die heute zuständige Einheitsgemeinde Südharz verweigert zudem seit 2013 die Zustimmung zum UNESCO-Antrag des Landes.

Mit dem Beschluss vom 21. März 2013 bekräftigte der Landtag, an dem Ziel der Anerkennung des Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“ durch die UNESCO festzuhalten.⁶⁵

2 Feststellungen

2.1 Anerkennungsverfahren

Das Land benötigte rund 20 Jahre für die Vorbereitung des Antrages auf Anerkennung der „Karstlandschaft Südharz“ als Biosphärenreservat der UNESCO.

Der Antrag setzt u. a. voraus, dass der überwiegende Teil der Fläche des beantragten Gebietes rechtlich gesichert ist und die in der Entwicklungszone liegenden Gemeinden den Antrag mit unterzeichnen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt beabsichtigte, 2009 mit der Allgemeinverfügung über die Erklärung zum Biosphärenreservat „Karstlandschaft Südharz“ die Flächen des Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“ rechtlich zu sichern sowie die Grenzen und Zonen des Reservates festzulegen.

Dagegen erhob die Gemeinde Rottleberode (heute: Einheitsgemeinde Südharz) Klage vor dem Verwaltungsgericht. Das Klageverfahren wird derzeit nicht weitergeführt, da die Parteien versuchen, eine gemeinsame Lösung zu finden.

Die Einheitsgemeinde Südharz, auf die über 60 v. H. der Gebietsfläche des geplanten Biosphärenreservates entfallen, verweigert darüber hinaus bis heute die notwendige Unterzeichnung auf dem Antrag zur Anerkennung des Biosphärenreservates durch die UNESCO.

Das schwebende Klageverfahren verhindert zudem die für die Antragstellung erforderliche rechtliche Sicherung des vorgeschlagenen Gebietes.

⁶⁵ Beschluss des Landtages vom 21. März 2013 (LT-Drs. 6/1937)

Die Zukunft des geplanten UNESCO-Biosphärenreservates ist insofern ungewiss.

2.2 Verwaltung des Biosphärenreservates

Die UNESCO fordert innerhalb von drei Jahren nach Anerkennung eines Biosphärenreservates, dass das jeweilige Land

- eine leistungsfähige Verwaltung für das Reservat aufbaut und
- ein zwischen den Vorgaben der UNESCO und den Akteuren vor Ort abgestimmtes Rahmenkonzept zur nachhaltigen Entwicklung des Biosphärenreservates erstellt.

Der Antrag an die UNESCO muss eine Zusage zur Schaffung der haushaltsmäßigen Voraussetzungen enthalten.

Obwohl das Land bisher noch keinen Antrag bei der UNESCO gestellt und insofern noch keine Anerkennung erhalten hat, setzt es bereits seit dem Jahr 2002 eine Biosphärenreservatsverwaltung mit ca. 30 Landesbediensteten in Roßla ein. Es verausgabte bis zum Jahr 2012 dafür ca. 7,0 Mio. € und ließ ein Rahmenkonzept für 84.341 € anfertigen.

Nach den Anforderungen der UNESCO war es nicht erforderlich, bereits in der Phase der Antragstellung eine vollständige Verwaltung zu installieren, ein Rahmenkonzept zu erstellen und die Ausgaben dafür zu finanzieren.

Sofern die UNESCO das vorgeschlagene Gebiet nicht als Biosphärenreservat anerkennt, wären die vorfristig getätigten Ausgaben für das Biosphärenreservat und seine Verwaltung weitgehend ohne künftigen Nutzen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt unter Zuhilfenahme der Fachbehörden des Landes, wie z. B. dem Landesamt für Umweltschutz, den Antrag auf Anerkennung eines UNESCO-Biosphärenreservates stellen können. Hierzu bedurfte es nicht der seit 2002 über elf Jahre tätigen Biosphärenreservatsverwaltung in Roßla.

Im Übrigen hat die Biosphärenreservatsverwaltung in Zusammenarbeit mit dem Bau- und Liegenschaftsmanagement des Landes Maßnahmen zur Bauunterhaltung in Roßla einen Bedarf in Höhe von rund 118.000 € aufgezeigt. Die Freigabe der Mittel sollte jedoch auch von der Anerkennung des Biosphärenreservates durch die UNESCO, und damit von dem Verbleib der Verwaltung in Roßla, abhängig gemacht werden.

2.3 Zonierung des Biosphärenreservates

Die UNESCO fordert für Biosphärenreservate eine Gliederung in Kern-, Pflege- und Entwicklungszone. Für die Kernzone hat sie festgelegt, dass für diese Zone Prozessschutz gilt. Das heißt, wirtschaftliche Nutzungen sind ausgeschlossen. Die Mindestgröße der Kernzone beträgt drei Prozent der Gesamtfläche des Biosphärenreservates. Das deutsche MAB-Nationalkomitee hat den Bundesländern zur Bildung von Kernzonen in Biosphärenreservaten u. a. folgende Empfehlungen gegeben:⁶⁶

- Bei der Auswahl von Kernzonen sind Flächen mit natürlichen und naturnahen Ökosystemen zu berücksichtigen, die repräsentativ für den Naturraum sind.
- Kernzonenflächen sollten soweit wie möglich große zusammenhängende Flächen sein.
- Einzelne Kernzonenflächen müssen mindestens eine Größe von 50 Hektar aufweisen. Eine Unterschreitung ist in Einzelfällen möglich, wenn eine nachvollziehbare naturschutzfachliche Begründung vorliegt und die Kernzone vollständig von einer Pflegezone umgeben ist.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung hierzu Folgendes fest:

- Das Land hat zur Vermeidung späterer Ausgleichszahlungen für wirtschaftliche Nachteile die Kernzone des Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“ fast ausschließlich aus Flächen im Eigentum des Landes gebildet.
- Die Kernzone erfüllt mit einer Fläche von 918 Hektar zwar die geforderte Mindestgröße von 901 Hektar. Sie besteht jedoch nicht aus großen zusammenhängenden Flächen, sondern aus 16 Teilflächen, die voneinander getrennt auf der gesamten Fläche des Gebietes „Karstlandschaft Südharz“ verteilt sind.

Neun Teilflächen erfüllen mit 8 bis 31 Hektar nicht die vom deutschen MAB-Nationalkomitee geforderte Mindestgröße von 50 Hektar. Davon sind fünf Teilflächen nicht vollständig von einer Pflegezone umgeben. Eine Teilfläche liegt zudem direkt an der Außengrenze des vorgeschlagenen Gebietes.

⁶⁶ Empfehlung des deutschen MAB-Komitees zu Kernzonen in Biosphärenreservaten der UNESCO, 20. Sitzung in Schmiedefeld am Rennsteig am 14. April 2011

Insofern wird es künftig aufgrund der Kleinflächigkeit und der fehlenden Pufferung durch die Pflegezone schwierig, auf den kleinen Kernzonenflächen den von der UNESCO geforderten Prozessschutz zu gewährleisten.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat in den vergangenen 20 Jahren versäumt, eine Kernzone aus möglichst großen und zusammenhängenden Flächen zu entwickeln. Es hat nicht rechtzeitig mit der rechtlichen Sicherung und Ausweisung der für das Biosphärenreservat unverzichtbaren Kernzonenflächen begonnen.

So ließ es auch in der Vergangenheit zu, dass der Bund für die Bildung der Kernzone bedeutsame Naturschutzflächen an Private veräußerte.

Beispielweise verkaufte die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH 1998 im Auftrag des Bundes 640 Hektar Waldfläche von hohem Naturwert im Naturschutzgebiet „Gipskarstlandschaft Questenberg“.

Das Land nutzte sein Vorkaufsrecht⁶⁷ nicht und verzichtete auf die für die Kernzonenbildung wichtige zusammenhängende Naturschutzfläche.

Es muss nun darauf hoffen, dass zunächst das deutsche MAB-Nationalkomitee und dann die UNESCO bei der Anerkennung des Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“ die Kernzonenbildung im Ausnahmefall akzeptieren.

3 Fazit

Das Land sollte

- **das Verfahren zur Beantragung des UNESCO-Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“ im Haushaltsjahr 2014 abschließen und**
- **bis zur Anerkennung des Biosphärenreservates auf hierfür nicht notwendige Ausgaben verzichten sowie die geplanten Bauunterhaltungsmaßnahmen zurückstellen.**

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2014 zur Prüfungsmittellung vom 12. November 2013 u. a. Folgendes mitgeteilt:

⁶⁷ § 31 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (§ 40 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt a. F.)

- *Das Ministerium bestätigte, dass durch die Klage der Gemeinde Südharz die rechtliche Sicherung des Biosphärenreservates nicht bestandskräftig wurde. „Ein außergerichtlicher Vergleich zwischen dem Land und der Gemeinde kam nicht zu Stande, da die Gemeinde rechtlich nicht zulässige Forderungen stellte.“*

Für das weitere Vorgehen hat das Ministerium nunmehr festgelegt, „dass das Biosphärenreservat bis zu den Entscheidungen bei der Kommunalwahl im Mai 2014 (u. a. Wahl des Gemeinderates der Gemeinde Südharz) so zu verwalten ist, dass die Arbeit der Biosphärenreservatsverwaltung mit weniger Personal und auf ausgewählte Grundaufgaben reduziert fortgesetzt wird und so weit wie möglich Bedienstete in andere Bereiche abgeordnet werden.“

- *Das Ministerium teilte mit, dass sich das Land für die Entwicklung des Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“ an dem Modell des Biosphärenreservates, wie es die UNESCO mit seinem Programm „Mensch und Biosphäre“ proklamiert hat, sowie an den Kriterien des deutschen MAB-Nationalkomitees für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland orientiert hat. Insbesondere zur Verbesserung der Akzeptanz des Biosphärenreservates hat die Reservatsverwaltung das Rahmenkonzept unter Beteiligung der Akteure vor Ort erarbeitet.*

„Das Rahmenkonzept ist als Leitfaden für eine nachhaltige Regionalentwicklung im Südharz für den Zeitraum einer Dekade erarbeitet worden. Es ist damit unabhängig vom Bestehen eines Großschutzgebietes durch die Akteure in der Region verwertbar.

Die Erarbeitung des Rahmenkonzeptes erfolgte zudem parallel zur Formulierung des UNESCO-Antrages. Damit konnten Doppelarbeiten vermieden werden.“

- *Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die „Größe, Abgrenzung und Zonierung des Biosphärenreservates den Kriterien des deutschen MAB-Nationalkomitees für Biosphärenreservate“ und die „Flächen für die Kernzonen den Kriterien der UNESCO“ entsprechen.*

„Zu den Pflegezonen ist anzumerken: Nach den internationalen Leitlinien ... ist eine Pufferzone (in Deutschland: Pflegezone) oder eine eindeutig festgelegte Zone, die die Kernzone umschließt oder angrenzt, gefordert. Danach muss die Kernzone nicht

vollständig von einer Pflegezone umgeben sein. Im Biosphärenreservat Karstlandschaft Südharz ist das Kriterium erfüllt, da alle ausgewiesenen Kernzonenteile von der Pflegezone umschlossen oder zumindest mit der längeren Seite an diese grenzen.“

- *„Nach 1998 wurden Flächen vom Bund bzw. BVVG und dem Land verkauft, die auch größtenteils aus naturschutzfachlicher Sicht als Kernzonen geeignet gewesen wären und deshalb für die Übertragung angemeldet waren. In Abwägung verschiedenster Interessenlagen ist die Entscheidung zu Ungunsten des Biosphärenreservats erfolgt.“*

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass

- die Flächen für die Kernzonen zwar den internationalen Kriterien der UNESCO, nicht jedoch den Empfehlungen des deutschen MAB-Nationalkomitees zu den Kernzonen in Biosphärenreservaten der UNESCO entsprechen und
- das deutsche MAB-Nationalkomitee die Einhaltung dieser Kriterien prüft und über den Antrag sowie die Weiterleitung an die UNESCO beschließt.

Im Übrigen ist in dem Naturschutzgesetz des Landes zu Biosphärenreservaten festgelegt, dass die „Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland“ zu erfüllen sind⁶⁸.

Für den Fall einer erfolglosen Antragstellung sollte das Land

- **die Biosphärenreservatsverwaltung unverzüglich auflösen und**
- **das freiwerdende Personal für andere wichtige Aufgaben des Landes, wie z. B. im Aufgabenbereich „Natura 2000“, einsetzen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

⁶⁸ § 20 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

- | | | |
|----------------------|-----------------|---|
| Präsident | Herr Seibicke | <ul style="list-style-type: none">- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen- Schuldenverwaltung des Landes- Rundfunkangelegenheiten- Staatskanzlei und Landtag- Übergreifende Angelegenheiten- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen- Sonderaufgaben- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben |
| Abteilungsleiterin 1 | Frau Dr. Weiher | <ul style="list-style-type: none">- Steuerverwaltung- Arbeit, Gesundheit, Soziales- Bildung und Kultur- Wissenschaft und Forschung- Justiz- Informations- und Kommunikationstechnik- Öffentliches Dienstrecht, Personal- Inneres |
| Abteilungsleiter 3 | Herr Elze | <ul style="list-style-type: none">- Wirtschaft, Technologie, Verkehr- Beteiligungen und Vermögen des Landes- Raumordnung und Umwelt- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten |
| Abteilungsleiter 4 | Herr Tracums | <ul style="list-style-type: none">- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)- Wohnungs- und Städtebau |

Redaktionsschluss war der 16. April 2014.

Dessau-Roßlau im April 2014

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Seibicke', written in a cursive style.

Seibicke
Präsident