

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2016

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2015



Teil 1

- Denkschrift und Bemerkungen -

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	II
Abschnitt A - Grundsatzbeitrag	1
Erhebliche Mängel und Verstöße bei der Vergabe und Beauftragung externer Beratungsleistungen, Studien und Gutachten	1
Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen	28
(1) Versäumnisse, erhebliche Verzögerungen und verschenkte Wirtschaftlichkeitspotentiale bei der landesweiten Einführung eines Dokumentenmanagement-/Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS)	28
(2) Versäumter Antrag auf Kostenerstattung und fehlende landesrechtliche Grundlagen für den Digitalfunk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben	37
(3) Unzureichende Förderung der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt infolge der Betreuung einer Landesimmobilie	46
(4) Vergabeverstöße bei der Sanierung von Kindertagesstätten durch ein verbundenes Unternehmen eines Wohlfahrtsverbandes	63
(5) Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landeseichamtes (LEA)	75
(6) Mängel bei der Einhaltung der Publizitätspflichten und der Erfolgskontrolle bei der Messförderung in der Strukturfondsperiode 2007 bis 2013	84
(7) Mängel bei der Personalwirtschaft der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt (LTSA)	89
(8) Mängel beim Abschluss von Arbeitsverträgen für die außertarifliche Beschäftigung im Landesdienst	99
(9) Hochwasserhilfen 2013 – Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der nationalen Aufbauhilfen nicht immer erfüllt	108
(10) Umsetzung von Prüfungsbeanstandungen bei der Landesverkehrswacht	116
(11) Mängel bei der Umsetzung und Finanzierung des „Schlaglochprogramms“	125
(12) Nichtbeachtung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze durch die Straßenbauverwaltung bei der Planung und Umsetzung des Neubaus der Landesstraße 164n, 2. Teilabschnitt	138
(13) Nicht optimale Umsetzung der Sanierungsmaßnahme „Landgericht Halle“ in bautechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht	147
Abschnitt C – Ergebnisbericht	161
Abschnitt D – Vertraulicher Teil	190
Mangelhafte Ausübung der Aufsicht über die Kammer für Humanheilerberufe	190
Anlage zum Grundsatzbeitrag	191
Zuständigkeit des Senates	195

Abkürzungsverzeichnis

AnBest-P	—	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAT-O	—	Bundesangestelltentarif – Ost
BGBI	—	Bundesgesetzblatt
BMF	—	Bundesministerium der Finanzen
BMI	—	Bundesministerium des Innern
DMS/VBS	—	Dokumentenmanagementsystem-/Vorgangsbearbeitungssystem
EFRE	—	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESI-Fonds	—	Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
EU	—	Europäische Union
FAG	—	Finanzausgleichsgesetz
GBV	—	Geschäftsbesorgungsvertrag
GVBl.	—	Gesetz- und Verordnungsblatt Sachsen-Anhalt
IB	—	Investitionsbank
LHO	—	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	—	Landtagsdrucksache
LVwA	—	Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt
MBI. LSA	—	Ministerialblatt Sachsen-Anhalt
Nord/LB	—	Norddeutsche Landesbank
OrgG LSA	—	Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt
RdErl.	—	Runderlass
VbE	—	Vollbeschäftigteneinheit
VergGr.	—	Vergütungsgruppe
VergRModVO	—	Vergaberechtsmodernisierungsverordnung
VgV	—	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeordnung)
VO EG	—	Informations- und Publizitätsvorschriften der Europäischen Kommission
VOB	—	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	—	Vergabe- und Vertragsordnungen für Leistungen
VOF	—	Vergabeordnung für freiberufliche Dienstleistungen
VOL-A	—	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	—	Verwaltungsvorschrift
VV-EntflechtG/		
Verkehr	—	Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Entflechtungsgesetzes

Abschnitt A - Grundsatzbeitrag

Erhebliche Mängel und Verstöße bei der Vergabe und Beauftragung externer Beratungsleistungen, Studien und Gutachten

Im Zeitraum von Januar 2010 bis Dezember 2013 hat die Landesverwaltung insgesamt 360 Gutachten, Studien und Beratungsleistungen mit einem finanziellen Auftragsvolumen i. H. v. 36,9 Mio. € an externe Dritte vergeben.

Dabei hat die Verwaltung die seit der 4. Legislatur existierenden Beschlüsse des Landtages sowie die internen Regeln der Landesregierung zur Beauftragung von Studien, Gutachten und Beratungsverträgen nicht konsequent umgesetzt. Diese beinhalten u. a. die Vorgabe, Verträge ab einem Volumen über 20.000 € netto dem Ausschuss für Finanzen des Landtages bzw. von 5.000 € netto der Staatssekretärskonferenz zur Einwilligung vorzulegen.

So hat die Verwaltung

- in 6 Fällen Aufträge mit einem Auftragsvolumen von rd. 6,5 Mio. € nicht vorab dem Ausschuss für Finanzen des Landtages zur Einwilligung vorgelegt und
- in 14 Fällen mit einem Auftragsvolumen von rd. 6,8 Mio. € die Staatssekretärskonferenz nicht über die Auftragsvergabe unterrichtet.

Auf Alternativbetrachtungen zwischen interner und externer Leistungserbringung hat die Landesverwaltung in mehr als zwei Dritteln aller Fälle verzichtet.

Bei rd. 64 % der Aufträge, die die Verwaltung freihändig vergeben hat, verzichtete sie auf die Einholung von Vergleichsangeboten und vergab die Aufträge damit ohne Wettbewerb. Dies entspricht 165 Fällen mit einem Auftragsvolumen i. H. v. 14 Mio. € von insgesamt 259 durch freihändige Vergaben in Auftrag gegebene externe Beratungsleistungen, Studien und Gutachten.

Notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Beauftragung hat die Verwaltung nach eigenen Angaben nur in 39 % der Fälle, Erfolgskontrollen zur Ergebnisumsetzung und Zielerreichung sogar nur in 36 % der Fälle durchgeführt.

Zudem beauftragte die Verwaltung in mehreren Fällen Gutachten und Studien, für die aus Sicht des Landesrechnungshofes kein Bedarf bestand.

Das Ministerium der Finanzen schloss 2013 einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Investitionsbank (IB) mit einem finanziellen Volumen von 6,3 Mio. €, ohne dass zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses hierfür eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorlag.

Im Rahmen dieses Geschäftsbesorgungsvertrages werden Studien und Gutachten für das Ministerium der Finanzen beschafft. Weder dieser Vertrag noch die von der Investitionsbank beauftragten Beratungsleistungen wurden dem Ausschuss für Finanzen des Landtages vorab zur Einwilligung vorgelegt. Damit umgeht das Ministerium der Finanzen die Vorlagepflicht dieser Leistungen an den Ausschuss für Finanzen des Landtages.

1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat bereits im Jahr 2004 ressortübergreifend die Angemessenheit und Notwendigkeit des externen Beraterereinsatzes bei der Landesregierung, die Vergabe, die Vertragsgestaltung und die Maßnahmen der Verwaltung zur Kontrolle der erbrachten Beratungsleistungen geprüft und dabei erhebliche Mängel festgestellt.

Dies führte u. a. in der 4., 5. und 6. Legislatur des Landtages zu entsprechenden Beschlüssen des Landtages, um mehr Transparenz hinsichtlich der Ausweisung von Beratungsleistungen im Haushalt in Bezug auf Ausgabenvolumina, Laufzeiten und Notwendigkeit herstellen zu können.

Darüber hinaus hat die Landesregierung mit Beschluss vom 2. November 2004 Maßgaben zum Abschluss von Beraterverträgen der obersten Landesbehörden und der ihnen nachgeordneten Behörden sowie der Landesbetriebe erlassen. Diese hat die Landesregierung mit Beschluss vom 24. Januar 2012 ergänzt und klargestellt, dass die Maßgaben auch auf Studien und Gutachten verbindlich anzuwenden sind. Zudem ist im § 6 Abs. 3 des Beschlusses der Landesregierung über die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien – Allgemeiner Teil – seit 2005 die Vorgabe enthalten, dass externe Dienstleistungen nur in Anspruch genommen werden dürfen, wenn sich ein zusätzlicher, inhaltlich und zeitlich abgrenzbarer Bedarf ergibt, der nicht durch vorhandenes Personal abgedeckt werden kann.

Der Landesrechnungshof erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass sich in der 4. Legislaturperiode des Landtages der 9. Parlamentarische Untersuchungsausschuss mit ausgewählten abgeschlossenen Verträgen über Beratungsleistungen beschäftigt hat. Wesentliche Feststellungen wurden zu folgenden Bereichen getroffen:

- Versäumnisse der Hausleitungen,
- mangelhafte Einhaltung geltenden Rechts und
- dauerhafte Beauftragung Dritter.

Bereits im Vorfeld des Untersuchungsausschusses hatte die Landesregierung erste Schlussfolgerungen gezogen wie bspw. die Einrichtung einer ressortübergreifenden Datenbank oder die Unterrichtung der Staatssekretärskonferenz, um Fehlverhalten und Fehlentscheidungen der Bediensteten zu verhindern.

Der Landesrechnungshof untersuchte nunmehr in den Jahren 2014/2015 alle Verträge mit Beratungselementen, die die Landesverwaltung im Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2013 an externe Dritte vergeben hat. Dies umfasste neben den klassischen Beraterverträgen und Gutachten auch Studien und sonstige personenbezogene Dienstleistungen (z. B. Coachings).

Gegenstand der Prüfung bildeten dabei u. a. folgende Themenkomplexe:

- Umsetzung der Beschlüsse des Landtages und der Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen, Studien und Gutachten,
- Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der externen Beauftragung von Beratungsleistungen, Studien und Gutachten, einschließlich Erfolgskontrolle und Umsetzung der Ergebnisse,
- Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren.

Für eine vertiefende Untersuchung hat der Landesrechnungshof aus der Gesamtzahl aller 360 abgeschlossenen Verträge aus allen Ressorts insgesamt 141 Verträge ausgewählt.

2 Gesamtüberblick

Im Untersuchungszeitraum von Januar 2010 bis Dezember 2013 hat die Landesverwaltung insgesamt 360 Gutachten, Studien bzw. externe Beratungsleistungen mit einem Gesamtauftragsvolumen von rd. 36,9 Mio. € vergeben.

Hierfür wurden im Zeitraum von Januar 2010 bis zum April 2014 insgesamt rd. 25 Mio. € (zzgl. Umsatzsteuer) aus dem Landeshaushalt verausgabt (Ø pro Jahr rd. 7,4 Mio. €). Die Abweichung von rd. 11,9 Mio. € resultiert daraus, dass die Vertragserfüllung aufgrund noch laufender einzelner Verträge teilweise ausstand. Nicht eingerechnet sind dabei von Hochschulen, Medizinischen Fakultäten und Anstalten öffentlichen Rechts beauftragte Beratungsleistungen bzw. Dienstleistungen im Zusammenhang mit Baumaßnahmen, Prozessen und Gerichtsverfahren sowie ärztliche Gutachten.

Ressort	Anzahl Verträge	gezahlte Vergütung 01/2010 - 04/2014 (zzgl. Umsatzsteuer)	Prozentualer Anteil
Staatskanzlei (StK)	10	34.596,14 €	0,1%
Ministerium für Inneres und Sport (MI)	28	197.072,75 €	0,8%
Ministerium der Finanzen (MF)	44	4.985.921,24 €	20,0%
Ministerium für Arbeit und Soziales (MS)	34	1.493.239,70 €	6,0%
Kultusministerium (MK)	33	445.663,63 €	1,8%
Ministerium für Wissenschaft u. Wirtschaft (MW)	59	11.910.705,38 € ¹	47,8%

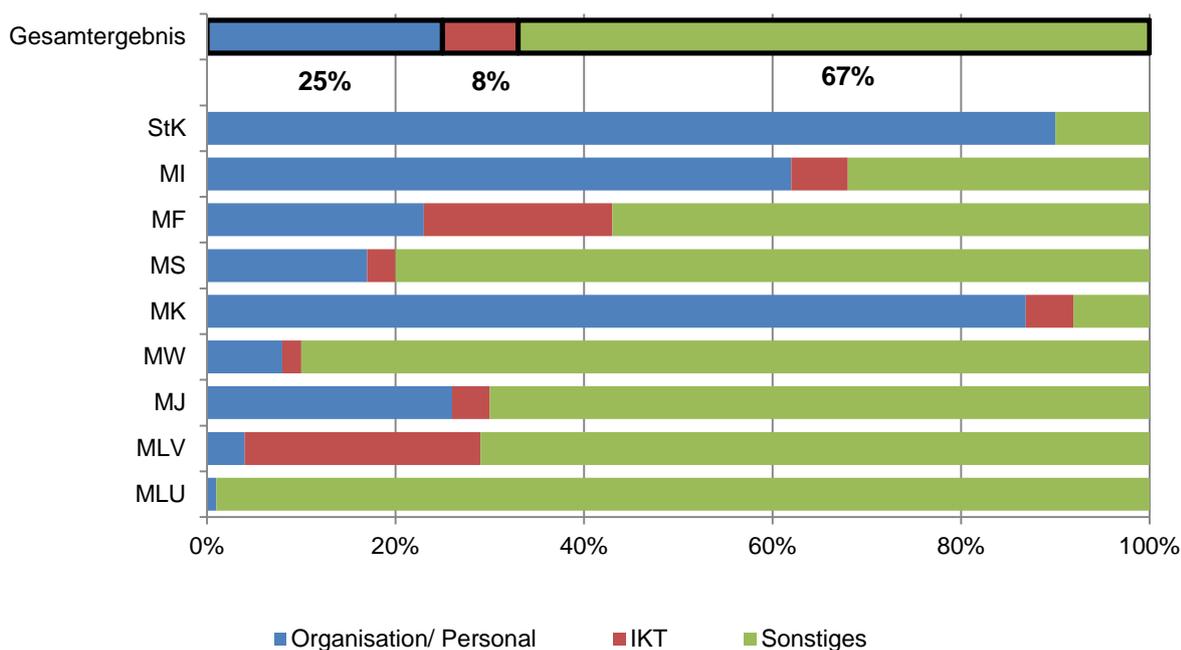
¹ Das hohe Auftragsvolumen im Ressortbereich des MW resultiert aus den Gutachten im Zusammenhang mit Problematiken der Alltagsbaue (z. B. Ursachenermittlung der Böschungsbewegung am Concordiassee in Nachterstedt). Diese umfassen allein ein Auftragsvolumen von rd. 8,3 Mio. € (zzgl. Umsatzsteuer).

Ressort	Anzahl Verträge	gezahlte Vergütung 01/2010 - 04/2014 (zzgl. Umsatzsteuer)	Prozentualer Anteil
Ministerium für Justiz und Gleichstellung (MJ)	22	236.868,74 €	1,0%
Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (MLV)	49	1.665.399,95 €	6,7%
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (MLU)	81	3.932.127,03 €	15,8%
Gesamtergebnis:	360	24.901.594,56 €	100,0%

Von den beauftragten Beratungsleistungen, Gutachten und Studien haben die Ressorts

- rd. 25 % Leistungen aus dem Bereich „Organisation/Personal“,
 - rd. 8 % Leistungen aus dem Bereich „Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)“ und
 - rd. 67 % weitere verschiedenartige Leistungen (Bereich „Sonstiges“)
- begutachten lassen.

Die Verteilung der vergebenen Gutachten, Studien und Beratungsleistungen nach Bereichen ergibt sich aus der nachfolgenden Abbildung:



Mit insgesamt 42 % hat die Landesverwaltung schwerpunktmäßig „Gutachten“ in Auftrag gegeben. An zweiter Stelle wurden mit einem Umfang von rd. 19 % „Beraterverträge“ beauftragt. Die Gesamtverteilung nach Art der externen Dienstleistung kann der folgenden Tabelle entnommen werden.

Ressort	Abgeschlossene Verträge	Anzahl (Mehrfachnennungen möglich)				
		Gutachten	Studien	Beraterverträge	sonstige personenbezogene Dienstleistung	sonstige externe (Dienst-) Leistung (mit Beratungselement)
StK	10	3	0	0	7	0
MI	28	2	0	4	22	1
MF	44	13	5	20	5	5
MS	34	5	8	11	6	5
MK	33	15	3	12	4	0
MW	59	34	11	2	5	7
MJ	22	6	1	8	3	4
MLV	49	11	8	7	4	19
MLU	81	64	11	5	1	1
Gesamtergebnis: (prozentuale Verteilung):	360	153 (42 %)	47 (13 %)	69 (19 %)	57 (15 %)	42 (11 %)

Hinsichtlich der Fragestellung, ob die Ergebnisse der Gutachten, Studien und Beratungsleistungen in den Ressorts umgesetzt worden sind, hat der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung nur die bis 31. Dezember 2013 bereits beendeten und von den Ressorts als Gutachten und Beratungsleistungen qualifizierten Verträge berücksichtigt. Bei 189 der 360 Verträge ist dabei eine Aussage möglich, wobei bei 17 Verträgen (9 %) die Ressorts die Ergebnisse zum Zeitpunkt der Abfrage (noch) nicht umgesetzt hatten. Die tatsächlich gezahlte Vergütung bei den (noch) nicht umgesetzten Verträgen betrug insgesamt rd. 1 Mio. €.

Ressort	Wurde das Ergebnis des Gutachtens bzw. der Beratung umgesetzt?				
	ja	vollständig umgesetzt	teilweise umgesetzt	ohne Angabe	nein
StK	2	0	0	2	0
MI	6	4	2	0	0
MF	22	15	6	1	0
MS	13	5	6	2	2
MK	24	19	4	1	1
MW	30	24	6	0	4
MJ	6	3	2	1	0
MLV	15	8	7	0	1
MLU	54	17	31	6	9
Gesamtergebnis²: (prozentuale Verteilung):	172	95 (50 %)	64 (34 %)	13 (7 %)	17 (9 %)

² Die Differenz zwischen der Anzahl der umgesetzten Verträge („ja“) und der Summe der „vollständig“ bzw. „teilweise“ umgesetzten Verträge resultiert daraus, dass die Ressorts nicht zu allen umgesetzten Verträgen die vorgesehene weitere Differenzierung vorgenommen haben.

Nach den Angaben der Ressorts konnten die Ergebnisse nicht umgesetzt werden (Mehrfachnennungen waren möglich), weil

- qualitative Mängel aufgetreten waren (1 Fall),
- die Entscheidung über die Umsetzung verschoben wurde (13 Fälle),
- die Bedarfssituation sich geändert hatte (6 Fälle),
- keine Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung standen (15 Fälle),
- es sonstige Gründe gab (66 Fälle).

3 Allgemeine Feststellungen

3.1 Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten bei freihändigen Vergaben

Die Erbringung von Beratungsleistungen, die Erstellung von Gutachten sowie Studien erfolgen zum Teil aufgrund besonderer beruflicher Qualifikation oder schöpferischer Tätigkeit und werden von freiberuflich Tätigen erbracht. Für solche Beratungsleistungen war die Vergabeordnung für freiberufliche Dienstleistungen (VOF) vom 18. November 2009 anzuwenden, wenn der geschätzte Netto-Auftragswert die Schwellenwerte nach § 2 der Vergabeverordnung (VgV) erreicht oder übersteigt³. Der Anwendungsbereich der VOF ist auch dadurch bestimmt, dass die Leistung vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann.

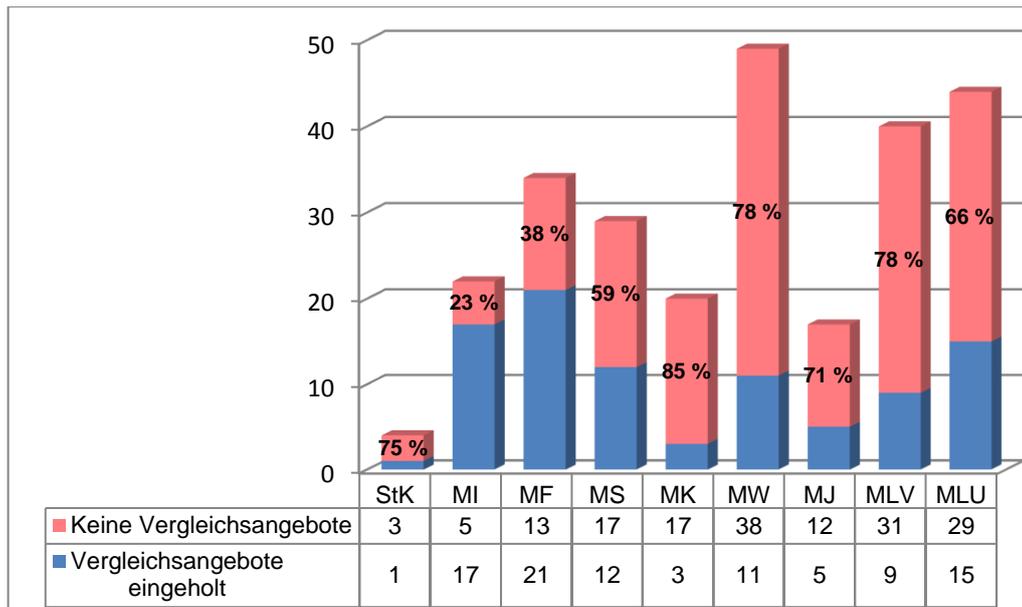
Die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) ist für freiberufliche Leistungen nicht anwendbar (§ 1 zweiter Spiegelstrich VOL/A). Für diese findet § 55 LHO Anwendung (§ 1 zweiter Spiegelstrich Satz 2 VOL/A). Gemäß § 55 Abs. 1 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Sofern die Regelungen der VOL/A im Einzelfall keine Anwendung finden, sind jedoch die Grundsätze des Wettbewerbs einzuhalten. Dies bedeutet, dass in entsprechender Anwendung des § 3 Abs. 1 Satz 4 VOL/A mehrere – grundsätzlich mindestens drei – Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen. Freihändige Vergaben freiberuflicher Leistungen ohne Einholung von mindestens drei Angeboten sind nur in begründeten eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig. Die Gründe für die freihändige Vergabe sind aktenkundig zu machen.

Von den 360 abgeschlossenen Verträgen über Gutachten, Studien und Beratungsleistungen hat die Landesverwaltung 259 Verträge (72 %) im Wege der freihändigen Vergabe vergeben.

³ Durch Inkrafttreten der Vergaberechtsmodernisierungsverordnung (VergRModVO) sind die Regelungen der Vergabeverordnung in der ab 18. April 2016 geltenden Fassung anzuwenden. Die VOL/A sowie die VOF sind seitdem in der VgV zusammengeführt. Die Schwellenwerte betragen 2010 bis 2011 193.000 € (netto), 2012 bis 2013 200.000 € (netto) und 2014 bis 2015 207.000 € (netto).

Bei 165 der 259 im Wege der freihändigen Vergabe erfolgten Aufträge verzichtete die Verwaltung auf die Einholung von Vergleichsangeboten. Dies entspricht einem Anteil von 64 %. Die Verwaltung hat damit Aufträge mit einem Auftragsvolumen von rd. 14 Mio. € ohne Wettbewerb vergeben.

In 99 Fällen hat die Landesverwaltung ihre Entscheidung über das Verfahren zur Ausschreibung trotz der hierfür bestehenden Notwendigkeit entsprechend der Vergaberegulungen nicht schriftlich dokumentiert. Dies entspricht einem Anteil von 28 %.



Das Ergebnis zeigt, dass freihändige Vergaben mit einem Anteil von 77 % nicht die Ausnahme, sondern den Regelfall darstellen.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass dabei Leistungen im Wert von ca. 14 Mio. € ohne Vergleichsangebote vergeben worden sind. Damit ist in erheblichem Maße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen die Vergabegrundsätze verstoßen worden.

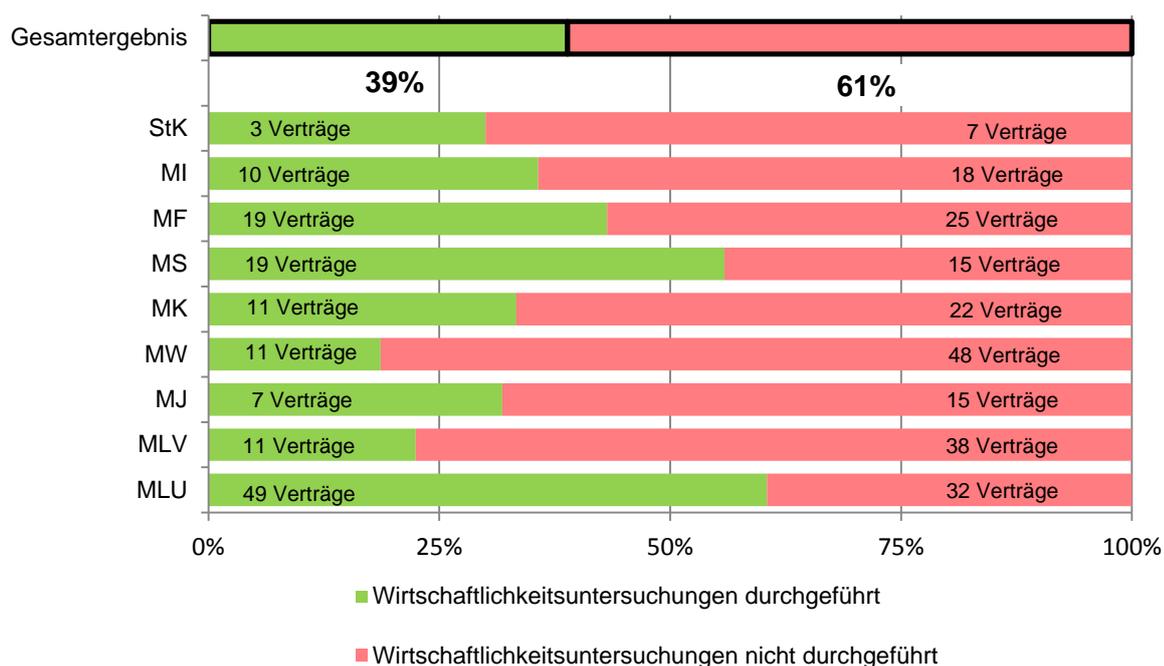
Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die vergaberechtlichen Regelungen zwingend zu beachten. Dies betrifft insbesondere die Einholung von mindestens drei Vergleichsangeboten zur Sicherstellung des Wettbewerbs bei freihändiger Vergabe. In jedem Fall sind die Vorgehensweise und das Ergebnis des Angebotsvergleichs nachvollziehbar zu dokumentieren.

3.2 **Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen**

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei sind u. a. mindestens die Ausgangslage und der Handlungsbedarf zu analysieren, Ziele der Maßnahme festzulegen, relevante Alternativen und Lösungsmöglichkeiten einschließlich deren Nutzen und Kosten sowie die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt darzustellen und auf die Eignung der Lösungsmöglichkeit zur Zielerreichung unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen einzugehen. Gleichfalls sind Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrollen vorzugeben.

Diese dienen dazu festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war.

Bei insgesamt 220 Verträgen⁴ – das entspricht 61 % – hat die Landesverwaltung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.



Bei 247 der 360 vergebenen Gutachten, Studien, Beratungsleistungen hat die Landesverwaltung keine Alternativbetrachtung zwischen interner und externer Leistungserbringung vorgenommen, obwohl dies nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien – Allgemeiner Teil – vorgegeben ist. Dies entspricht einem Anteil von 69 %.

⁴ davon 6 Coachingleistungen, die auf der Grundlage von Rahmenverträgen des Aus- und Fortbildungsinstitutes für die Staatskanzlei erbracht worden sind

Der Landesrechnungshof hat die Gründe für eine externe Vergabe anhand der nachfolgenden Auswahl abgefragt (Mehrfachnennungen waren möglich). Als Ursachen wurden benannt:

- fehlende eigene Personalressourcen,
- fehlende eigene Spezialkenntnisse und
- sonstige Gründe.

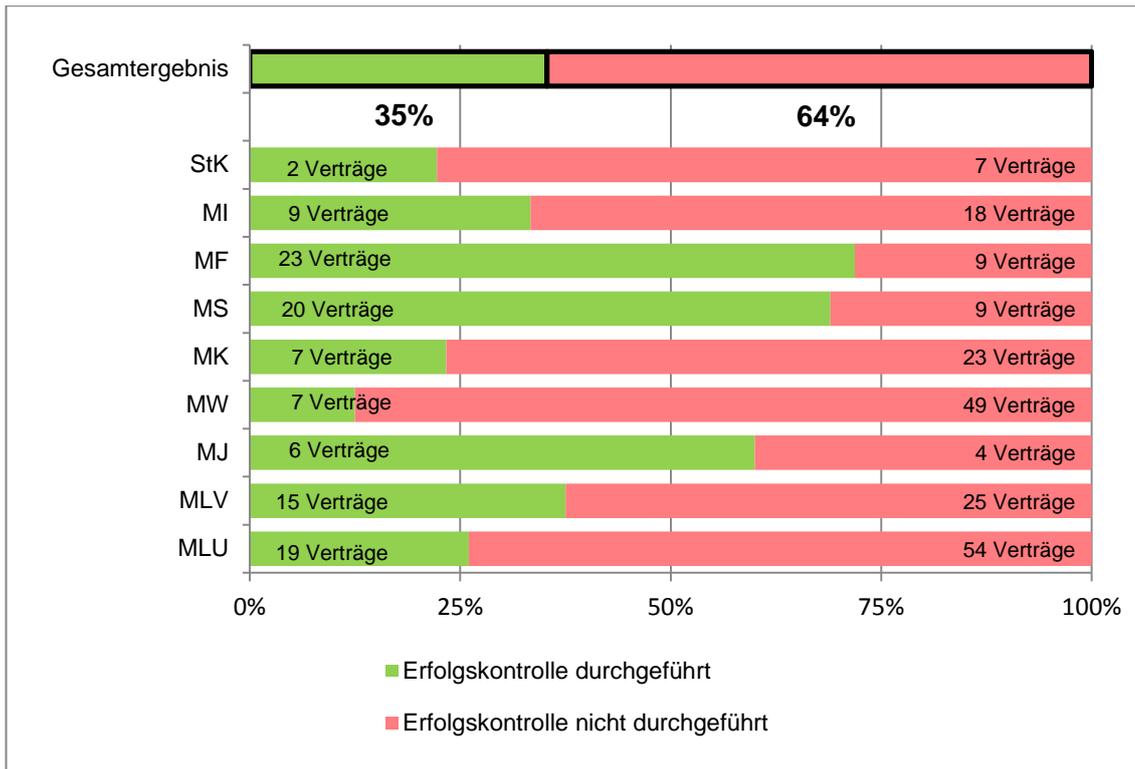
Im Ergebnis der Abfrage gaben die Ressorts als Hauptgrund an, dass eine externe Vergabe aufgrund fehlender eigener Personalressourcen bzw. fehlender Spezialkenntnisse erfolgt ist (vgl. Übersicht).

Ressorts	Fehlende eigene Personalressourcen	Fehlende eigene Spezialkenntnisse	Sonstige Gründe
StK	9	10	1
MI	8	23	11
MF	25	32	12
MS	21	28	12
MK	20	31	4
MW	36	37	29
MJ	13	15	7
MLV	34	36	8
MLU	63	67	18
Gesamtergebnis	229	279	102

Teil einer durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind begleitende und abschließende Erfolgskontrollen.

Bei 306 von den 310 bis zum 31. Dezember 2013 beendeten Verträgen hat die Verwaltung Angaben dazu gemacht. Danach wurde lediglich bei 108 Verträgen eine Erfolgskontrolle durchgeführt. Bei insgesamt 198 Verträgen⁵ (64 %) wurden laut Angaben der Ressorts keine Erfolgskontrollen durchgeführt.

⁵ davon 6 Coachingleistungen, die auf der Grundlage von Rahmenverträgen des Aus- und Fortbildungsinstitutes für die Staatskanzlei erbracht worden sind



Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind vor einer Leistungsvergabe zwingend erforderlich, um z. B. die Notwendigkeit und den Nutzen von vorgesehenen Beratungsleistungen sowie deren Erfolg beurteilen zu können.

Die Verwaltung sollte auch im Hinblick auf einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz der ihnen im Rahmen des Haushalts zugewiesenen Mittel ein erhebliches Eigeninteresse an der Durchführung von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haben.

Bei der Beauftragung und Vergabe externer Gutachten, Beratungsleistungen und Studien sind Erfolgskontrollen unerlässlich. Ohne Erfolgskontrolle kann durch die Verwaltung nicht beurteilt werden, ob die erbrachten Leistungen den Anforderungen entsprechen und der Bedarf somit gedeckt ist.

Neben der Beurteilung der erbrachten Leistungen (Ergebnisse) sind auch Aussagen zu deren möglichen Umsetzung und Verwendung in der Verwaltung bzw. für die weitere Arbeit entscheidend. Dies ist insofern auch für sich daran anschließende oder künftige Leistungen wichtig, da nachfolgende Verträge oder Beauftragungen bzw. eigene Maßnahmen entsprechend gestaltet werden können.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einschl. der Überprüfung der Notwendigkeit einer externen Beauftragung von Leistungen künftig strengere Maßstäbe anzulegen. Die Verwaltung hat sorgfältig abzuwägen, welche Leistungen sie selbst erbringen kann. Nur bei einem unabweisbaren und klar definierten Bedarf dürfen Beratungsleistungen an Externe vergeben werden.

Die Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und abschließende Erfolgskontrollen sind im Rahmen des Vertragscontrollings sicherzustellen. Ergebnisse der Beratungsleistungen und deren Umsetzung sind von der Verwaltung zu bewerten und nachvollziehbar zu dokumentieren.

3.3 Nichtbeachtung der Beschlüsse des Landtages

Der Landtag hat beginnend mit seinem Beschluss vom 16. Dezember 2004⁶ mehrfach und wiederholt in den nachfolgenden Legislaturperioden Beschlüsse zur Herstellung von mehr Transparenz bei der Beauftragung von Gutachten, Studien und Beratungsleistungen gefasst. Danach sind dem Ausschuss für Finanzen des Landtages ab einem Auftragsvolumen über 20.000 € netto grundsätzlich alle Verträge vor Abschluss zur Einwilligung vorzulegen, sofern sie nicht über Erläuterungen im Haushaltsplan explizit ausgewiesen sind. Weiterhin ist dem Ausschuss für Finanzen jährlich eine Liste aller vertraglich abgeschlossenen Verträge vorzulegen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass im Zeitraum von 2010 bis 2013 sechs Verträge mit einem Gesamtauftragsvolumen von rd. 6,5 Mio. € (darunter ein Ergänzungsvertrag i. H. v. rd. 55.602 €) nicht dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegt wurden.

Nicht dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegte Verträge	2011	2012	2013
Anzahl	4	1	1
Auftragsvolumen	134.031 €	55.603 €	6.300.000 €

In der dem Ausschuss für Finanzen des Landtages nachträglich vorzulegenden jährlichen Gesamtliste aller abgeschlossenen Beraterverträge hat die Landesverwaltung 38 Verträge mit einem Auftragsvolumen von rd. 12,4 Mio. € (darunter drei Ergänzungsverträge i. H. v. 152.225 €) nicht benannt.

Nicht dem Ausschuss für Finanzen in jährlicher Gesamtliste benannte Verträge	2010	2011	2012	2013
Anzahl	8	8	17	5
Auftragsvolumen (rd.)	2,0 Mio. €	2,6 Mio. €	1,2 Mio. €	6,6 Mio. €

Die Nichtvorlage betrifft insbesondere Studien. Begründet wurde dies damit, dass im Landtagsbeschluss vom 8. September 2011 nur „Beraterverträge und Gutachten“ benannt waren. Durch den Bezug dieses Beschlusses auf den Beschluss des Landtages vom 16. Dezember 2004⁶ war aber

⁶ LT-Drs. 4/51/1956 B

klargestellt, dass die jährlich vorzulegende Liste sowohl Beraterverträge und Gutachten als auch Studien umfasste.

Für den Landesrechnungshof lässt sich bei der Auslegung des Beschlusses nicht erkennen, dass der Landtag eine bewusste Unterscheidung zwischen der Vorlage der Verträge vor deren Abschluss und der Vorlage der Liste der jährlich abgeschlossenen Verträge vornehmen wollte. Vielmehr sollte ohne inhaltliche Änderung an die diesbezüglichen Landtagsbeschlüsse der vorangegangenen Legislaturperioden angeknüpft werden.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 15. September 2016 führte das Ministerium der Finanzen in seinen grundsätzlichen Anmerkungen aus, dass eine Berichtspflicht und ein Einwilligungsvorbehalt des Ausschusses für Finanzen für Studien nach dem Wortlaut der einschlägigen Landtagsbeschlüsse in der Vergangenheit nicht gegeben war.

Der Landesrechnungshof geht nach wie vor davon aus, dass in der historischen Abfolge die Beschlüsse vom 18. Juni 2009 und vom 8. September 2011 lediglich den Beschluss vom 16. Dezember 2004, wonach alle abgeschlossenen Beraterverträge der Landesverwaltung einschließlich Studien über 20.000 € vorzulegen waren, bekräftigen. Eine inhaltliche Änderung wie „die Nichtvorlage von Studien“ war nicht beabsichtigt. Zur Verdeutlichung ist der zeitliche Ablauf der parlamentarischen Befassung und der entsprechenden Beschlüsse des Landtages in der **Anlage** zu diesem Jahresberichtsbeitrag dargestellt. Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass das Ministerium der Finanzen in seinem eigenen Handbuch mit Stand vom 12. November 2014 die Beachtung der Vorlagepflicht von Beraterverträgen, Studien und Gutachten einfordert.

Weitere Auslegungsspielräume hinsichtlich der Vorlagepflicht hat der Landesrechnungshof bspw. im Zusammenhang mit Rahmenverträgen, Nachträgen, Inhouse-Geschäften und öffentlichen Auftragnehmern vorgefunden.

Der Wille des Landtages war die Herstellung der erforderlichen Transparenz hinsichtlich des Abschlusses von Beraterverträgen, Gutachten und Studien. Damit beabsichtigt war eine gezieltere Kontrolle der Verwaltung.

Durch die Nichteinhaltung der Beschlüsse des Landtages wird dieses Ziel verfehlt. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind künftig entsprechende Beschlüsse des Landtages durch die Verwaltung konsequent umzusetzen. Auslegungsmöglichkeiten bei der Anwendung der Beschlüsse sind durch Ausschärfung des Beschlusses zu beseitigen.

3.4 Unzureichende Einhaltung der Maßgaben der Landesregierung

Die Landesregierung hat für die Verwaltung Maßgaben zum Abschluss von Beraterverträgen erlassen. Diese enthalten u. a. Vorgaben zur Notwendigkeit der Vergaben, zur Vertragsgestaltung und zur Dokumentation. Darüber hinaus ist die Staatssekretärskonferenz vor Auftragsvergabe über Beraterverträge, Studien und Gutachten ab einem Nettoauftragswert von 5.000 € zu unterrichten. Die Beraterverträge sind in einer zentralen Datenbank aufzunehmen. Nach dem Beschluss der Landesregierung über die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien – Allgemeiner Teil – sind die von der Landesregierung aufgestellten Maßgaben bei der Vergabe von Gutachten, Studien und Beraterverträgen einzuhalten.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Staatssekretärskonferenz im Zeitraum von 2010 bis 2013 in vierzehn Fällen mit einem Auftragsvolumen von rd. 6,8 Mio. € nicht über die Auftragsvergabe entsprechender Beraterverträge, Studien und Gutachten unterrichtet wurde und eine Eintragung in der Gutachtendatenbank unterblieb.

Diese verteilen sich auf die Ressorts wie folgt:

– MF:	1 Vertrag in Höhe von	6.300.000,00 €
– MS:	1 Vertrag in Höhe von	26.500,00 €
– MK:	2 Verträge in Höhe von	99.840,00 €
– MW:	2 Verträge in Höhe von	94.884,05 €
– MJ:	1 Vertrag in Höhe von	9.805,60 €
– MLV:	6 Verträge in Höhe von	190.112,74 €
– MLU:	1 Vertrag in Höhe von	106.675,80 €.

Insbesondere sollte durch Aufnahme in die Gutachtendatenbank gewährleistet werden, dass ein zeitnahe Überblick darüber besteht, welche Ergebnisse Externer bereits vorliegen und ggf. nachgenutzt werden können. Damit können bspw. gleichartige Aufträge an Dritte vermieden und Haushaltsmittel gespart werden.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration wies in der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 15. September 2016 daraufhin, dass es sich bei dem benannten Vertrag um einen Dienstleistungsvertrag gehandelt habe, bei dem Beratungsleistungen nicht durchgeführt wurden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr legte dar, dass zwei der sechs benannten Verträge nicht der Staatssekretärskonferenz vorzulegen waren, da es sich bei diesen um keine Studien, Beraterverträge bzw. Gutachten gehandelt habe. Es seien keine Beratungsleistungen erbracht wurden, die der Unterstützung von Entscheidungen der Landesverwaltung dienen sollten.

Der Landesrechnungshof weist zu dem vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration benannten Vertrages daraufhin, dass nach dem Wortlaut des Vertragstextes als Leistungspflichten des Auftragnehmers neben zu erbringenden Dienstleistungen auch Beratungselemente (z .B. Unterbreitung von Vorschlägen zur Fortsetzung des Projektes) enthalten sind. Er geht daher davon aus, dass die Staatssekretärskonferenz zu beteiligen war.

Vertragsgegenstand der beiden vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr benannten Verträge war eine Befragung der Bevölkerung im ländlichen Raum, um Informationen über die gefühlte Versorgung mit Dienstleistungen im Nahversorgungsbereich zu erhalten. Da aus der repräsentativen Befragung Schlussfolgerungen gezogen werden sollten, führen diesbezügliche Evaluationen nach Auffassung des Landesrechnungshofes immer zu Bewertungen für die Entscheidungsträger, da sich andernfalls die Frage nach der Notwendigkeit einer Beauftragung stellen würde.

Die von der Landesregierung beschlossenen Maßgaben zum Abschluss von Beraterverträgen, Studien und Gutachten sind in allen Punkten von den Ressorts konsequent zu beachten und umzusetzen. Nur so kann ein einheitliches Vorgehen der Verwaltung innerhalb der gesamten Landesverwaltung sichergestellt werden und unnötige Aufträge sowie Ausgaben vermieden werden.

4 Einzelfeststellungen

4.1 Fehlende Notwendigkeit

Ausgaben sind nach § 6 LHO nur dann zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.

Neben den Regelungen des § 7 LHO zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Landesregierung in ihren Maßgaben zum Abschluss von Beraterverträgen festgelegt, dass die Verwaltung vor der Beauftragung eines Beraters eine Bedarfsanalyse durchzuführen hat. Externe Berater können nur herangezogen werden, wenn sich zur Durchführung der Landesaufgaben ein zusätzlicher, inhaltlich und zeitlich abgrenzbarer Bedarf ergibt, der nicht durch das vorhandene Personal abgedeckt werden kann.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Ressorts in einigen Fällen Gutachten, Studien bzw. Beratungsleistungen beauftragt haben, für die keine Notwendigkeit bestand.

Beispiel 1: Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt beauftragte 2012 die Erstellung einer Studie „Wertschöpfung des Gartenbaclusters in Sachsen-Anhalt“ im Umfang von 2.100 €. Es war dem Ministerium bekannt, dass für die Studie länderspezifische Zahlen nur auf Grundlage der für die Bundesebene verfügbaren Werte über geeignete Schätzverfahren ermittelt werden. Nach Erstellung der Studie nahm das Ministerium die Einschätzung vor, dass *„die Studie die hinlänglich bekannte Tatsache [bestätigt], dass der Gartenbau in Sachsen-Anhalt eine vergleichsweise geringe Bedeutung hat. ... die zur Verfügung stehenden Datenquellen sind zu wenig detailliert bzw. gar nicht zugänglich, so dass die quantitative Aussagekraft der Studie erheblich beeinträchtigt ist.“*

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestand an der Erstellung der Studie keine Notwendigkeit, da bereits zum Zeitpunkt der Beauftragung klar war, dass durch den Rückgriff auf statistische Schätzverfahren mangels primärer Datengrundlagen zusätzliche Aussagen zum Gartenbau in Sachsen-Anhalt nicht zu erwarten waren.

Beispiel 2: In einer Beratung des Oberlandesgerichtes mit der Zentralen Beschaffungsstelle beim Landgericht Magdeburg am 1. September 2010 stellte das Landgericht Magdeburg fest, dass die Qualität und Zuverlässigkeit der Dienstleistungen des Postdienstleistungsvertrages für die Justizbehörden in Sachsen-Anhalt sich massiv verschlechtert hat. Der in Rede stehende Vertrag war regulär mit einer Frist von drei Monaten ordentlich kündbar. Einen Monat später am 12. Oktober 2010 entschied das Landgericht Magdeburg, dass ein Rechtsgutachten bzgl. der Prüfung der Möglichkeit einer außerordentlichen Kündigung des Vertrages eingeholt werden sollte. Das Gutachten vom 15. November 2010 (Honorar: 9.805,60 €) empfahl das Vertragsverhältnis durch ordentliche Kündigung zu beenden, da eine außerordentliche Kündigung problematisch sei. Das Vertragsverhältnis wurde letztendlich zum 1. Februar 2011 einvernehmlich beendet.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestand für die Einholung des Rechtsgutachtens keine Notwendigkeit, da eine zeitnahe ordentliche Kündigung nach dem 1. September 2010 mit Wirkung zum 31. Dezember 2010 möglich gewesen wäre. Der mögliche Zeitgewinn einer außerordentlichen Kündigung war spätestens durch die mit der Einholung eines externen Rechtsgutachtens verbundene Zeitverzögerungen (Gutachtenerstellung, Auswertung) aufgebraucht.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 15. September 2016 wies das Ministerium für Justiz und Gleichstellung daraufhin, dass sich der Sachverhalt in seiner Ausprägung wesentlich komplexer darstelle. So sei fraglich, ob die Kündigung mit

3-monatiger Kündigungsfrist unmittelbar hätte ausgesprochen werden können oder ob eine vorherige Fristsetzung mit Ablehnungsandrohung erforderlich gewesen wäre. Nur aufgrund der fundierten Einschätzung der Kündigungsaussichten und Bewertung der Kündigungsfolgen im Hinblick auf das sich anschließende Vergabeverfahren sei es möglich gewesen, im Verhandlungswege eine Übergangslösung zu schaffen.

Ausgeblendet bleibe in der Sachverhaltsdarstellung des Landesrechnungshofes nach Auffassung des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung der Umstand, dass Richtern wegen ihrer Unabhängigkeit und der Gefahr einer Befangenheit in später anhängigen Verfahren nicht nach Belieben kurzfristige Prüfaufträge zu speziellen Rechtsgebieten von der Justizverwaltung erteilt werden können.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass im Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung kein eigener juristischer Sachverstand zur Beurteilung dieser Rechtsfrage vorhanden sein sollte, wie dies in der Begründung der Beratungsleistung ausgeführt wurde.

Beispiel 3: Das Ministerium der Finanzen beauftragte im Jahr 2013 im Zusammenhang mit der beabsichtigten Verlängerung des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen der IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH und der Goodvent Beteiligungsmanagement GmbH & Co. KG einen Rechtsanwalt mit einer „umsatzsteuerlichen Prüfung“ (5.435,33 €).

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestand für eine „umsatzsteuerliche Prüfung“ keine Notwendigkeit, da in der Steuerfachabteilung des Ministeriums der Finanzen und in den Finanzämtern ausreichend Sachverstand zur Klärung umsatzsteuerrechtlicher Fragen vorhanden ist.

Das Ministerium der Finanzen begründet in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung, dass es nicht Aufgabe der Steuerfachabteilung sei, ein steueroptimiertes Vergütungsmodell für eine Landesgesellschaft zu entwickeln.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes gehört es zu den originären Aufgaben der Steuerfachabteilung, derartige Sachverhalte steuerlich zu beurteilen. Die Hinzuziehung eines externen Beraters hätte allenfalls nach Einholung einer Stellungnahme durch die Steuerfachabteilung bei weiterhin bestehenden Unklarheiten in Erwägung gezogen werden dürfen.

Der Landesrechnungshof hat lediglich in Einzelfällen die Notwendigkeit der Beauftragung der Studien bzw. Beratungsleistungen in Zweifel gezogen. Gleichwohl erwartet er, dass die Verwaltung bei einer vorherigen Bedarfsanalyse die Notwendigkeit der Leistung kritisch beurteilt. Aufgaben, die zum gewöhnlichen Tätigkeitsbereich der Verwaltung gehören, sind auch von dieser selber zu erledigen.

4.2 Freihändige Vergaben ohne Wettbewerb

Nach § 3 Abs. 1 Satz 4 VOL/A 2009 sollen bei freihändigen Vergaben mehrere, grundsätzlich mindestens drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Nach Nr. 5.3 der Ausführungsbestimmungen zur Einführung der VOL⁷ sind in der Regel drei Angebote einzuholen, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

In einer Vielzahl von Fällen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die freihändigen Vergaben ohne dieses wettbewerbliche Verfahren durchgeführt wurden.

Beispiel 4: Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat 2010 ein Gutachten „Bürgernahe Gesetze, verständliche Gesetze des Landes Sachsen-Anhalt; Nachbarschaftsrecht“ ohne Einholung von Vergleichsangeboten (Auftragsvolumen: 50.000 €) vergeben. Die Staatssekretärskonferenz wurde vorab von der beabsichtigten Beauftragung unterrichtet. Sie verwies in ihrer Sitzung darauf, dass sich die Alleinstellung des Gutachters nicht ausreichend erschließt. Gleichwohl erfolgte die Beauftragung der Leistung.

Der Landesrechnungshof hält die freihändige Vergabe ohne Vergleichsangebote grundsätzlich für besonderes kritikwürdig.

Beispiel 5: Das Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung (LISA) hat 2010 die Leistung „Führungskräfteentwicklung für Schulen in Sachsen-Anhalt/neue Schwerpunkte/Zusatzaufgaben im Tätigkeitsspektrum von Schulleitungspersonal“ ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben (Auftragsvolumen 16.500 €).

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hätte das LISA mindestens drei Angebote einholen müssen.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 15. September 2016 wies das Ministerium für Bildung daraufhin, dass es sich bei der vom Landesrechnungshof benannten Auftragsvergabe um eine vertraglich vorgesehene Verlängerungsoption gehandelt habe. Vor Abschluss des Ursprungsvertrages wurde vorab aktenkundig geprüft, dass die Leistung ausschließlich an nur einen Auftragnehmer in Form der freihändigen Vergaben erfolgen konnte.

Der Landesrechnungshof hält die Begründung des Ministeriums, dass die ausgeschriebene Leistung „Führungskräfteentwicklung in Schulen“ nur durch eine Person bundesweit erbracht werden

⁷ RdErl. des MW vom 8. Dezember 2010 – MBl. LSA Nr. 34/2010

könne, für wenig glaubhaft. Allein der Hinweis auf die wissenschaftliche Befähigung und die Entwicklung eines ähnlichen Konzeptes für ein anderes Bundesland reichen nicht aus, die vergaberechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Dies betrifft sowohl den Ursprungsvertrag als auch die Verlängerungsoption.

Beispiel 6: Das Ministerium der Finanzen hat 2012 die Leistung „IKT-Strategie des Landes“ ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben (Auftragsvolumen 18.000 €).

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass es ihm am „effizientesten und effektivsten erschien“, nur ein Angebot von einem bekannten Beratungsunternehmen abzufordern. Dieses sei das am besten und am intensivsten eingebundene Beratungsunternehmen.

Der Landesrechnungshof hält es für äußerst problematisch, wenn vergaberechtliche Vorschriften missachtet werden. Hinsichtlich des Nachweises, dass tatsächlich nur ein Unternehmen für die Vergabe des Auftrages in Betracht kommt, sind künftig strengere Maßstäbe anzusetzen. Im Rahmen des Vertragscontrollings ist außerdem auf eine ordnungsgemäße Dokumentation zu achten.

Beispiel 7: Die Landesstraßenbaubehörde (LSBB) hat 2012 die Leistungen

- „Strategiekonzept LBB LSA für Basisinfrastruktur“ (Auftragsvolumen 29.750 €),
- „Konzepterstellung Cockpit“ (Auftragsvolumen 29.334 €),
- „Reorganisationskonzept zur Integration des neuen Speichermanagements“ (Auftragsvolumen 29.750 €)

ohne Einholung von Vergleichsangeboten an denselben Auftragnehmer vergeben. Zur Begründung wurde vorgetragen, dass es sich um Anschlussaufträge handelt.

In seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung begründet das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die fehlende Einholung von Vergleichsangeboten damit, dass auf Grund von Rechten am Quellcode der Software die Vergabe nur an ein Unternehmen erfolgen konnte. Außerdem habe sich der Auftragnehmer bereits im Rahmen der „Datendrehscheibe A14“ mit den Prozessen des LBB LSA im gemeinsamen Zusammenwirken mit dem Landesrechenzentrum auseinandergesetzt und sei durch das damalige Landesrechenzentrum empfohlen worden.

Soweit auf Grund von Lizenzrechten tatsächlich nur ein Unternehmen in Frage kommt, hätte dies im Vergabevermerk dokumentiert werden müssen. Die Argumentation, dass der Auftragnehmer bereits über entsprechende Kenntnisse der Prozesse des Auftraggebers verfüge, ist vergaberecht-

lich nicht relevant bzw. nicht ausreichend, um auf die Einholung von weiteren Angeboten zu verzichten.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 15. September 2016 teilte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen und die Landesstraßenbaubehörde zur künftigen Beachtung angewiesen habe.

Beispiel 8: Das Ministerium der Finanzen hat 2013 die „Beratung bei der Erstellung einer Antwort zu einer Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshof“ ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben (Auftragsvolumen: 8.048 €). Die Staatssekretärskonferenz wurde vorab von der beabsichtigten Beauftragung unterrichtet und nahm die Vorlage zur Kenntnis.

In seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung teilt das Ministerium der Finanzen mit, dass es auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet hat, da damit nur formal ein Wettbewerb hergestellt worden wär. Ein anderes Beratungsunternehmen hätte angesichts des geringen Auftragsvolumens so große Wettbewerbsnachteile gehabt, dass kein wirtschaftliches Angebot zu erwarten gewesen wäre.

Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass die Durchführung von Prognosen, ob aufgeforderte Unternehmen ein Angebot tatsächlich abgeben werden, vergaberechtlich unbeachtlich ist. Sie führen im Übrigen zur Nichtherstellung von Wettbewerb.

Der Landesrechnungshof hält freihändige Vergaben ohne wettbewerbliches Verfahren für besonders kritikwürdig. Das Ziel der Vergaberegulungen, Wettbewerb zwischen Anbietern zu gewährleisten und infolge das wirtschaftlichste Angebot für den Auftraggeber zu ermitteln, wird dadurch nicht erreicht.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 15. September 2016 führte das Ministerium der Finanzen in seinen grundsätzlichen Anmerkungen aus, dass es dem Landesrechnungshof zustimme, im Falle freihändiger Vergaben grundsätzlich drei Vergleichsangebote einzuholen.

Die vorgeschriebenen Regelungen sind künftig bei der Vergabe von Beratungsleistungen strikt einzuhalten. Insbesondere bei freihändigen Vergaben sind die Regelungen zur Einholung von mindestens drei Vergleichsangeboten zur Sicherstellung des Wettbewerbs zwin-

gend zu beachten. Die Nichtberücksichtigung von entsprechenden Hinweisen der Staatssekretärskonferenz ist gesondert zu begründen und zu dokumentieren.

4.3 Verletzung des Budgetrechts des Landtages

Das Ministerium der Finanzen hat am 4. November 2013 einen Geschäftsbesorgungsvertrag (GBV) „zur Übertragung von Aufgaben zur wissenschaftlichen Begleitung und Unterstützung im Rahmen einer ziel- und wirksamkeitsorientierten Entscheidungsvorbereitung und -steuerung“ mit der Investitionsbank des Landes Sachsen-Anhalt abgeschlossen. Der Vertrag hat eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2020 und ein Auftragsvolumen von 6,3 Mio. €.

a) Fehlende Haushaltsermächtigung

Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 Abs. 1 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

Das Ministerium der Finanzen hat den Vertrag ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geschlossen. So waren im Haushaltsplan 2013 keine Ausgabeansätze bzw. Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht. Erst mit dem Haushaltsplan für das Jahr 2014 wurden Ausgaben i. H. v. 900.000 € sowie eine Verpflichtungsermächtigung i. H. v. 5.400.000 € für diesen GBV veranschlagt. Der Haushalt 2014 wurde vom Landtag am 11. Dezember 2013 beschlossen und am 17. Januar 2014 im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes veröffentlicht. Zu diesen Zeitpunkten war der Vertrag bereits abgeschlossen.

Mit dem Abschluss des Vertrages umging das Ministerium der Finanzen das Budgetrecht des Parlaments. Aus hausinternen Vermerken des Ministeriums der Finanzen von Juni bis August 2013 geht hervor, dass dem Ministerium der Finanzen die haushalts- und auch vergaberechtliche Problematik einer nichtgesicherten Finanzierung bekannt war. In einem internen Vermerk wurde deshalb angeregt, den Vertrag erst Anfang 2014 zu schließen. Trotzdem hat das Ministerium den Vertrag mit einer Verpflichtung für künftige Haushaltsjahre ohne einen entsprechenden Haushaltsvorbehalt abgeschlossen. Es hat somit die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers vorweggenommen. Dem Landtag war der Vertragsabschluss zum 4. November 2013 nicht bekannt. Dieser schwerwiegende Verstoß gegen das Haushalts- und Budgetrecht wird auch nicht dadurch geheilt, dass durch die spätere Verabschiedung des Haushalts 2014 entsprechende Haushaltsmittel durch den Landtag zur Verfügung gestellt wurden.

In seinen Stellungnahmen vom 2. August 2016 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung sowie vom 15. September 2016 stellt das Ministerium der Finanzen dar, dass die in § 6 Abs. 2 GBV enthaltene Regelung der Wirkung eines Haushaltsvorbehalts gleichkomme. Sie sei aufgenommen worden, um das der IB konkret zu übertragene Auftragsvolumen und die daraus sich ergebenden Kostenerstattungsansprüche auf die jährlich durch den Gesetzgeber bereitzustellende Summe zu beschränken. Durch die gewählte Vertragskonstruktion sei keine unmittelbare finanzielle Leistungsverpflichtung des Landes begründet worden. Vielmehr bedürfe es noch weiterer zusätzlicher Schritte. § 6 Abs. 1 GBV regelt, dass das Land der Investitionsbank den für die Wahrnehmung der vereinbarten Aufgaben tatsächlich entstandenen Aufwand erstattet. Eine Pflicht zur Kostenerstattung könne daher nur entstehen, wenn das Jahresarbeitsprogramm beschlossen wurde und in dessen Abarbeitung tatsächlicher Aufwand entstanden ist. Insoweit wird eine andere Rechtsauffassung vertreten. Das Ministerium der Finanzen wird künftig eventuelle Haushaltsvorbehalte in Verträgen deutlicher formulieren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes genügt die Regelung im GBV nicht einem Haushaltsvorbehalt. Die dortige Begrifflichkeit „jährliche Kostenerstattungsobergrenze“ lässt nicht den Schluss zu, dass die Wirksamkeit des Vertrages generell unter dem Vorbehalt der Bewilligung von Haushaltsmitteln durch den noch zu verabschiedenden Haushaltsplan stand. Bei objektiver Betrachtung dürfte bei der gewählten Formulierung vielmehr davon auszugehen sein, dass die Parteien grundsätzlich von einer Finanzierung der vertraglichen Verpflichtungen ausgehen, deren genaue Höhe allerdings noch nicht feststeht. Die im Vertrag geregelte Bedingung berührt nicht die Wirksamkeit der vertraglichen Grundverpflichtung.

In einem Vermerk des Ministeriums der Finanzen vom August 2013 ist dargestellt, dass es problematisch sei, wenn die Investitionsbank als Vertragspartner des GBV das geplante (europaweite) Ausschreibungsverfahren starten würde, obwohl der GBV selbst unter Haushaltsvorbehalt steht.

Das Ministerium der Finanzen beabsichtigte demnach zu diesem Zeitpunkt einen eindeutigen Haushaltsvorbehalt und ersetzte diesen erst später durch die o. g. „Kostenerstattungsobergrenze“ im Vertragstext. Aus einem Gesprächsvermerk der Investitionsbank vom 28. August 2013 geht hervor, dass die Investitionsbank gegenüber dem Ministerium der Finanzen klargestellt hat, dass ohne eine verbindliche Sicherstellung/Zusage der Finanzierung durch das Ministerium der Finanzen der Beginn des EU-weiten Ausschreibungsverfahrens bis zu einer entsprechenden Finanzierungsentscheidung ausgesetzt werden müsse. Unmittelbar nach Unterzeichnung des GBV hat die Investitionsbank, auch ohne das Vorliegen eines verabschiedeten Haushaltsplans, die EU-weite Ausschreibung bekanntgegeben. Das zeigt, dass die Investitionsbank in der Vertragsgestaltung eine gesicherte Finanzierung gesehen hat.

§ 6 Abs. 1 GBV begründet einen Erstattungsanspruch der Investitionsbank gegenüber dem Land in Höhe des für die Wahrnehmung der vereinbarten Aufgaben tatsächlich entstandenen Aufwandes einschließlich der Kosten durch Beauftragung Dritter sowie der Umsatzsteuer. Da bereits Aufgaben in § 4 des GBV vereinbart wurden, bedurfte es nicht zwingend einer zusätzlichen Arbeitsplanung, um einen Erstattungsanspruch nach § 6 Abs. 1 GBV zu begründen. Im Arbeitsplan sind lediglich die Ziele, Arbeitspakete, Zeitpläne, Organisation sowie eine Aufwandskalkulation für das jeweils kommende Haushaltsjahr zur Erfüllung der in § 4 Abs. 1 - 4 bereits vereinbarten Aufgaben vorzuschlagen.

Dementsprechend hat die Investitionsbank im Jahr 2014 zunächst ohne einen Jahresarbeitsplan Leistungen erbracht und das Ministerium der Finanzen die entstandenen Kosten erstattet. Wann und ob das Jahresarbeitsprogramm 2014 tatsächlich beschlossen wurde, ist dem Landesrechnungshof nicht in Gänze bekannt. Im Mai 2014 hat die Investitionsbank den Jahresarbeitsplan 2014 gegenüber dem Ministerium der Finanzen noch als Vorschlag bezeichnet und darum gebeten, die Übersicht zunächst als informelle Mitteilung zu behandeln. Aus der Stellungnahme der Ressorts zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 2.08.2016 geht hervor, dass die Vorschläge der Investitionsbank zur Arbeitsplanung in Lenkungsausschusssitzungen am 20.03.2014 und am 15.07.2014 kommuniziert und als Jahresarbeitsplan festgelegt wurden.

Die erste Rechnungslegung erfolgte bereits Anfang April 2014. Maßgeblich für die Zahlung war nach Darstellung des Ministeriums der Finanzen die in § 6 Abs. 1 GBV geregelte Kostenerstattung. Insoweit hat auch das Ministerium der Finanzen eine sich unmittelbar aus dem Vertrag ergebene Erstattungspflicht anerkannt.

b) Fehlende Angemessenheit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Zugleich hat die Landesregierung entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 23. Februar 2012⁸ „vor der Übertragung von Aufgaben auf die Investitionsbank sowie zurück auf das Land Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, einschließlich der Ermittlung von Einsparungen im Personal- und Sachkostenbereich der Landesverwaltung, durch(zu)führen“.

In einer im Oktober 2013 vom Ministerium der Finanzen durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fehlen notwendige Aussagen zu den erwarteten Kosten und dem Nutzen, auch ist die Ermittlung des Bedarfs nicht enthalten. Das Ministerium der Finanzen hat in seinen Unterlagen dazu festgehalten, dass der o. g. Landtagsbeschluss nur die Übertragung von Fördermitteln erfasse und daher nicht für diesen GBV gelte.

⁸ LT-Drs. 6/855 Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009, Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofes über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2009 - Teil 1 und 2

Damit führte das Ministerium der Finanzen keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Aus Sicht des Landesrechnungshofes orientieren sich die im Rahmen des GBV zu erbringenden Leistungen vorrangig an der Höhe der bereitgestellten Haushaltsmittel und erst nachrangig an konkreten Bedarfen des Landes.

Im Abschlussgespräch am 17. August 2016 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung hat das Ministerium der Finanzen die Notwendigkeit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht in Frage gestellt. Allenfalls bestehen mit dem Landesrechnungshof unterschiedliche Auffassungen zum Umfang von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Ministerium der Finanzen in den Haushaltsführungserlassen seit 2015 entsprechende Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen Aufgabenübertragungen an die IB macht. Diese sind künftig stringent einzuhalten.

c) Umgehung der Vorlagepflicht an den Ausschuss für Finanzen

Der GBV ist eine Vereinbarung zwischen dem Land und der Investitionsbank als einem externen Anbieter, bei der die Zurverfügungstellung von Informationen und Erfahrungswissen zur Unterstützung der Entscheidungsträger in der Landesverwaltung als Hauptvertragspflicht bzw. Schwerpunkt der Abrede im Vordergrund steht. Im Rahmen des GBV werden durch die Investitionsbank Drittleistungen zu bestimmten Fragestellungen an Stellen außerhalb der Investitionsbank vergeben und dadurch faktisch für das Ministerium der Finanzen externe Studien und Gutachten beschafft. Das geplante Vertragsvolumen von insgesamt 6.300.000 € überschreitet die festgelegte Wertgrenze. Somit ist dieser Vertrag von der Begriffsdefinition des Beschlusses des Landtages vom 8. September 2011⁹ erfasst. Dennoch wurde der GBV dem Ausschuss für Finanzen des Landtages nicht vor Abschluss zur Einwilligung vorgelegt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wollte der Landtag mit seinen seit der 4. Legislaturperiode gefassten Beschlüssen mehr Transparenz bei der Vergabe von Beratungsleistungen in Bezug auf Ausgabenvolumina, Laufzeiten und Notwendigkeit der Beauftragung herstellen. Die Vorlagepflicht dient dem Überblick über alle derartigen Vereinbarungen mit Dritten außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung. Daher wäre es nach Ansicht des Landesrechnungshofes zwingend erforderlich gewesen, diesen Vertrag vor Abschluss dem Ausschuss für Finanzen des Landtages vorzulegen, insbesondere auch im Hinblick auf das außerordentlich hohe Vertragsvolumen und die vertragliche Leistung.

⁹ LT-Drs. 6/390 Transparenz von Beraterverträgen

Das Ministerium der Finanzen vertritt in seinen Stellungnahmen vom 2. August 2016 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung sowie vom 15. September 2016 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages hingegen die Auffassung, dass es sich um ein Inhouse-Geschäft handle, das nicht der Ausschreibungspflicht unterliege und auch nicht der Vorlagepflicht an den Ausschuss für Finanzen unterfiele.

Bereits in einem Vermerk des Ministeriums der Finanzen vom Juni 2013 war demgegenüber ausgeführt worden, dass selbst dann, wenn ein Vergabeverfahren bei der Beauftragung der Investitionsbank nicht erfolgen müsse, eine Beteiligung des Ausschusses für Finanzen notwendig sei. Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung, dass die Qualifizierung von Verträgen mit der Investitionsbank als Inhousegeschäfte lediglich vergaberechtliche Auswirkungen hat.

Er weist darauf hin, dass die gewählte Konstellation, Studien und Gutachten über den als Rahmenvertrag wirkenden GBV zu beziehen, dazu führt, dass ursprünglich vorlagepflichtige Beraterverträge des Ministeriums der Finanzen nunmehr als Verträge der Investitionsbank behandelt werden. Nach formaler Auslegung des Ministeriums der Finanzen fallen sie nicht mehr unter den Beschluss des Landtages zur Transparenz von Beraterverträgen vom 8. September 2011 (LT-Drs. 6/390). Der Zweck des Beschlusses des Landtages besteht aber gerade darin, grundsätzlich alle Beratungsleistungen einschließlich Gutachten und Studien einzeln vom Ausschuss für Finanzen des Landtages bewilligen zu lassen.

Durch den GBV und die damit ermöglichte Dritt- bzw. Unterbeauftragung von Studien und Gutachten durch die Investitionsbank werden durch das Ministerium der Finanzen die Beschlüsse des Landtages zur Vorlagepflicht an den Ausschuss für Finanzen umgangen.

Dies war dem Ministerium der Finanzen bekannt. So wird in einem Vermerk vom Juni 2013 ausgeführt, dass die Beteiligung des Ausschusses für Finanzen des Landtages in jedem Fall notwendig sei. Zweck des Beschlusses sei seinerzeit gewesen, dass alle Beratungsleistungen einzeln vom Finanzausschuss bewilligt werden. Dieser Zustimmungsprozess würde durch den Rahmenvertrag umgangen. Es würde deshalb nicht für vertretbar gehalten, den Beschluss zu missachten.

Das Ministerium der Finanzen legt in seinen Stellungnahmen vom 2. August 2016 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung sowie vom 15. September 2016 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages dar, dass es sich bei dem GBV um ein Inhouse-Geschäft handle. Damit sei die Investitionsbank kein externer Berater im Sinne des Beschlusses. Bei der Erarbeitung des Vertrages habe die Fachebene zwei Wege aufgezeigt: die direkte Befas-

sung des Ausschusses für Finanzen oder die Veranschlagung im Haushaltsplanentwurf 2014 mit ausgewiesener Erläuterung. Bei der weiteren Vertragserarbeitung wurde die zweite Variante der Veranschlagung mit entsprechender Erläuterung im Haushaltsplanentwurf 2014 gewählt. Der Ausschuss für Finanzen des Landtages habe den GBV nicht im Rahmen der Beratungen zum Entwurf des Einzelplans 13 hinterfragt.

Vor Abschluss des Vertrages mit der Investitionsbank am 4. November 2013 gab es keinen verabschiedeten Haushaltsplan, in dem die entsprechenden Mittel veranschlagt und über Erläuterungen ausgewiesen waren. Der Hinweis des Ministeriums der Finanzen auf die erfolgte Veranschlagung mit ausgewiesener Erläuterung im Planentwurf für das Haushaltsjahr 2014 und die damit verbundene Information des Landtages und des Landesrechnungshofes geht fehl, da vor Abschluss des Vertrages eine Befassung und entsprechende Bewertung der Veranschlagung im Ausschuss für Finanzen nicht stattgefunden hatte. Insofern war eine Entscheidung für diese zweite Variante nicht möglich.

Dies wird auch gestützt durch den Vermerk des Ministeriums der Finanzen vom 19. Juni 2013 wonach bei einer Veranschlagung im Haushalt eine betragsmäßige und projektbezogene Festlegung vorliegen muss.

Das Ministerium der Finanzen hält es in seiner Stellungnahme für sachlich unrichtig, dass das Auftragsvolumen des Vertrages mit 6.300.000 € angegeben wird. Es handele sich bei diesem Betrag (lediglich) um die haushaltsmäßig abgesicherte Kostenerstattungsobergrenze, die keineswegs ausgeschöpft werden muss oder soll. Der Vertrag soll (nunmehr) ab dem Jahr 2017 angepasst werden, so dass das angegebene Maximalvolumen nicht erreicht werden wird.

Hinsichtlich des Vertragsvolumens hat der Landesrechnungshof das im Haushaltsjahr 2014 für diesen Vertrag veranschlagte Volumen zugrunde gelegt. Im Übrigen kann dahingestellt bleiben, welche Vergütung über die Gesamtlaufzeit tatsächlich geleistet werden wird. Die Überschreitung der für die Vorlagepflicht maßgeblichen Wertgrenze von 20.000 € ist unstrittig.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht nach dem Sinn und Zweck des Landtagsbeschlusses auch für die Beraterverträge eine Vorlagepflicht, die als Inhouse-Geschäft vergeben werden. Im Übrigen sieht er das Ministerium der Finanzen in der Pflicht, den Ausschuss für Finanzen über seinen vorzeitigen Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrages mit der Investitionsbank zu informieren. Weder wurde der Vertrag vorgelegt noch in den Sitzungen des Ausschusses für Finanzen bzw. in den parlamentarischen Beratungen diskutiert.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes wollte der Budgetgeber mit den vorgenannten Landtagsbeschlüssen eine vollumfängliche Transparenz bei der Vergabe von Beraterleistungen, Studien und Gutachten ab einem Auftragsvolumen über 20.000 € herstellen. Die Vergabe der Beratungsleistungen über die Investitionsbank hatte zur Folge, dass weder das Ministerium der Finanzen noch die Investitionsbank die Vorlagepflicht im Sinne des Landtagsbeschlusses zur Transparenz von Beraterverträgen erfüllt haben. Künftig sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes entsprechende Inhouse-Geschäfte bspw. mit der Investitionsbank dem Ausschuss für Finanzen des Landtages zur Einwilligung vorzulegen.

5 Fazit

Die Prüfung durch den Landesrechnungshof hat gezeigt, dass bei der Vergabe von Beratungsleistungen durch die Landesverwaltung erhebliche Mängel und Verstöße gegen Vorschriften des Verwaltungs- und Haushaltsrechts sowie gegen Beschlüsse der Landesregierung und des Landtages bestehen. Aus diesem Grund hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, dass eine umfassende Auswertung der Feststellungen stattfindet und erforderliche Konsequenzen gezogen werden.

Grundsätzlich hält der Landesrechnungshof die von der Landesregierung beschlossenen Maßgaben zum Abschluss von Beraterverträgen, Studien und Gutachten für geeignet, eine einheitliche und transparente Vorgehensweise innerhalb der gesamten Landesverwaltung sicherzustellen. Die Verwaltung muss diese jedoch konsequent beachten und umsetzen. Im Rahmen des erforderlichen Vertragscontrollings ist eine ordnungsgemäße Dokumentation des gesamten Prozesses des Abschlusses von Beraterverträgen einschließlich der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen sicherzustellen.

Die vergaberechtlichen Vorschriften sind durch die Verwaltung zwingend einzuhalten. Es gilt der Grundsatz des Vorrangs der öffentlichen Ausschreibung vor anderen Verfahren. Im Ergebnis soll das wirtschaftlichste Angebot ausgewählt werden und zugleich Chancengleichheit aller Anbieter ohne „Hoflieferanten“ geschaffen werden.

Sofern in begründeten Fällen von der Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens abgesehen wird, sind Markterkundungen einzuholen und mindestens drei Bieter zur Abgabe von Angeboten aufzufordern. Dies gilt auch bei Vergaben freiberuflicher Leistungen.

Vor der Beauftragung von Beratungsleistungen ist zu klären, ob diese Leistung nicht durch eigenes Personal erbracht werden kann oder ähnliche Beratungsleistungen bereits vorhanden sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, auch künftig entsprechende Beschlüsse zur Vorlage von Beraterverträgen, Gutachten und Studien über 20.000 € Auftragsvolumen an den Ausschuss für Finanzen zu fassen. Diese sind weiterhin erforderlich, um Transparenz und eine wirksame Kontrolle der Exekutive hinsichtlich des Abschlusses entsprechender Verträge erreichen zu können.

Dabei sollte sichergestellt werden, dass Auslegungs- und Umgehungsmöglichkeiten der Beschlüsse durch die Verwaltung vermieden werden. Die vom Landesrechnungshof vorgefundenen Spielräume hinsichtlich der Vorlagepflicht bspw. von Studien, sogenannten In-house-Geschäften, Rahmenverträgen, Nachträgen oder auch öffentlichen Auftragnehmern nimmt er zum Anlass, auf eine Ausschärfung der Beschlussfassung hinzuweisen.

Angesichts der Ergebnisse der Prüfung empfiehlt der Landesrechnungshof daher eine entsprechende Anpassung der bisherigen Landtagsbeschlüsse.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	19 und weitere	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	verschiedene		
Titel	verschiedene		
(geprüftes) Haushaltsvolumen		–	ca. 5,7 Mio. €

(1) Versäumnisse, erhebliche Verzögerungen und verschenkte Wirtschaftlichkeitspotentiale bei der landesweiten Einführung eines Dokumentenmanagement-/Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS)

Das Ministerium der Finanzen als das für das Projekt „Landesweite Einführung eines DMS/VBS“ zuständige Ministerium hat die zwingend erforderliche Umsetzung des Projektes seit Jahren nicht weiter verfolgt. Damit wurden Beschlüsse der Landesregierung und des Landtages nicht beachtet.

Die Potentiale des Projektes, wie

- Optimierung der Verwaltungsprozesse (Effizienzsteigerung),
- Verbesserung der Ordnungsmäßigkeit der Aktenführung und
- Zusammenführung verteilt vorliegender Informationen in elektronischer oder schriftlicher Form (E-Mails, Word-Dokumente, Notizen auf Papier etc.) und eines darauf aufbauenden Wissensmanagements

wurden bisher nicht ausgeschöpft.

Die ermittelten Wirtschaftlichkeitspotentiale (positiver Kapitalwert) wurden dadurch ebenfalls bisher nicht realisiert.

Inzwischen haben einzelne Behörden bereits eigene DMS/VBS-Lösungen eingeführt. Eine Steuerung oder Koordinierung dieser Projekte durch das Ministerium der Finanzen ist nicht erfolgt. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes führen diese Insellösungen bei der landesweiten Einführung eines DMS/VBS zu zusätzlichen Ausgaben, z. B. für eine Migration dieser Systeme in eine künftige Landeslösung.

Durch die bisherigen Versäumnisse bei der Einführung eines landesweiten DMS/VBS besteht die Gefahr, dass der Rückstand des Landes Sachsen-Anhalt im Vergleich zum Bund und anderen Bundesländern sich weiter vergrößert.

1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 im Rahmen einer Querschnittsprüfung den aktuellen Stand des Einsatzes von Dokumentenmanagement- bzw. Vorgangsbearbeitungssystemen ermittelt sowie den Stand des zentralen Projektes „eGovernment Basiskomponente DMS/VBS“ in der Landesverwaltung geprüft. Basiskomponenten bezeichnen Bausteine einer IT-Infrastruktur, die einzelne, in sich abgeschlossene Funktionalitäten für mehrere IT-Verfahren zur Verfügung stellen. Sie müssen nur einmalig entwickelt werden und stehen dann für eine Vielzahl von Online-Diensten bereit.¹⁰

Die landesweite Einführung eines DMS/VBS gehört seit Jahren zu den wichtigsten IKT¹¹-Projekten des Landes und ist eine Grundvoraussetzung für eine Vielzahl von E-Government-Anwendungen. 2003 hatte die Landesregierung die schnellstmögliche Bereitstellung von sogenannten „Basiskomponenten“ beschlossen, um Mehrfachentwicklungen bei der Umsetzung einzelner Vorhaben zu vermeiden und gleichzeitig Synergieeffekte zu nutzen. Das Projekt „DMS/VBS“ wurde im eGovernment-Aktionsplan als eine Basiskomponente benannt. Die Umsetzung sollte bereits zum Jahr 2007 unter Federführung des Ministeriums des Inneren erfolgt sein.

Im Jahr 2010, d. h. erst drei Jahre nach der geplanten Umsetzung, hatte das damals zuständige Ministerium des Inneren ein „Grobkonzept für die eGovernment- Basiskomponente DMS/VBS“ erstellt. In diesem hatte es die Anforderungen an diese Basiskomponente definiert und eine Umsetzungsplanung für Entwicklung und Einführung dieser Komponente aufgezeigt. Die Betriebsbereitschaft sollte nunmehr bis zum Jahr 2013 hergestellt sein und ab 2014 die schrittweise Einführung in den Behörden erfolgen.

Im Mai 2011 beschloss die Landesregierung, die Aufgaben des eGovernment in der Landesverwaltung vom Ministerium des Inneren in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums der Finanzen zu übertragen.¹² Das Ministerium der Finanzen erarbeitete in Zusammenarbeit mit dem neu gegründeten IKT-Rat eine neue IKT-Strategie, welche die bestehende IT-Strategie aus dem Jahre 2008 ablösen und erstmals die Themenfelder IuK und eGovernment bewusst und konsequent verzahnen sollte. Mit Kabinettsbeschluss vom 16. Oktober 2012 hat die Landesregierung die vom Ministerium der Finanzen erarbeitete neue IKT-Strategie „Sachsen-Anhalt digital 2020“ als verbindliche Arbeitsgrundlage der Staatskanzlei und der Ressorts festgelegt.

¹⁰ eGovernment-Aktionsplan für die Landesverwaltung Sachsen-Anhalt vom 3. Juni 2004, S. 7

¹¹ Informationstechnologie und Kommunikationstechnik, auch synonym mit IT und IuK verwendet

¹² Beschluss der Landesregierung über den Aufbau und die Abgrenzung der Geschäftsbereiche vom 3. Mai 2011 (MBI. LSA 2011, S. 219)

In vielen Bereichen existiert zudem eine gesetzliche Verpflichtung, die elektronische Verwaltungsarbeit einzuführen. So hat der Bundestag am 25. Juli 2013 das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung¹³ beschlossen. Danach ist jede Behörde im Geltungsbereich dieses Gesetzes u. a. verpflichtet, seit 1. Juli 2014 auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen. Auch mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten am 10. Oktober 2013 auf Bundesebene besteht künftig für Rechtsanwälte, Behörden und vertretungsberechtigte Personen die Pflicht, Dokumente ausschließlich in elektronischer Form an die Gerichte zu übermitteln. Die Nutzungspflicht tritt bundesweit spätestens zum 1. Januar 2022 in Kraft. Am 27. Oktober 2015 verabschiedete der Landtag das Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt¹⁴. Danach ist die Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu optimieren. Zu diesem Zweck ist die standardisierte elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen zu fördern.

2 Keine Umsetzung des Projektes DMS/VBS

Das Projekt „eGovernment Basiskomponente DMS/VBS“ bzw. die flächendeckende Einführung von DMS/VBS hat das dafür zuständige Ministerium der Finanzen seit der Übernahme der Zuständigkeit im Jahr 2011 nicht weiter verfolgt. Nunmehr seit dem Jahr 2016 gibt es im Ministerium der Finanzen konkrete Überlegungen das Projekt fortzuführen.

Der Landtag forderte die Landesregierung mit Beschluss vom 12. Juli 2012 auf, ein eGovernment-Konzept vorzulegen, das u. a. einen Realisierungsvorschlag für die effiziente Ausgestaltung der Kommunikationsprozesse zwischen Landtag und Landesregierung unter Ausnutzung eines zeitgemäßen IKT-Einsatzes beinhalten sollte. Ausdrücklich sollte dabei ein modernes DMS die konkreten Anforderungen der parlamentarischen Arbeit berücksichtigen. Der Landtag bekräftigte damit nochmals das bereits 2003 formulierte Ziel, DMS/VBS als Basiskomponente bereitzustellen.

Entsprechend der ersten Umsetzungsplanung zur IKT-Strategie „Sachsen-Anhalt digital 2020“ sollte für das Projekt DMS/VBS bis Ende 2013 ein „*konzeptioneller Rahmen*“ unter Federführung des Ministeriums der Finanzen geschaffen werden. Das Projektende war für 2020 vorgesehen.

Im Rahmen der Berichterstattung zur Beschlussrealisierung des o. g. Landtagsbeschlusses teilte das Ministerium der Finanzen dem Landtag im Januar 2013 mit, dass es prüfe, ob ein Wiederaufsetzen von Aktivitäten zur Einführung eines DMS angesichts der relativ geringen Mittel zielführend sei. Das Ministerium der Finanzen stellte fest: „*Ohne die zusätzliche Bereitstellung der erforderli-*

¹³ E-Government-Gesetz – EGovG

¹⁴ Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt - OrgG LSA

chen finanziellen und personellen Ressourcen könnten lediglich exemplarische „E-Lösungen“ initiiert werden.“¹⁵

Dementsprechend hat das Ministerium der Finanzen zwar zunächst im Haushaltsaufstellungsverfahren für das Haushaltsjahr 2014 unter Verweis auf den o. g. Landtagsbeschluss vom 12. Juli 2012 einen Ansatz sowie Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. ca. 15 Mio. € für das Projekt „Einführung eines landesweiten DMS-Verfahrens“ in seine Ressortanmeldung für den Einzelplan 19 ausgebracht.

In der Haushaltsklausur am 30./31. Mai 2013 hat die Landesregierung jedoch die angemeldeten Mittel für das Projekt mit dem Verweis auf künftige Haushaltsjahre gestrichen, da es innerhalb des beschlossenen Eckwertes nicht finanzierbar sei. Dies geschah auf Vorschlag des Ministeriums der Finanzen lt. Kabinettsvorlage vom 28. Mai 2013.

Auch in der 1. Aktualisierung der Umsetzungsplanung vom Mai 2014 ist das Projekt „DMS/VBS“ enthalten, nunmehr jedoch lediglich mit der Priorität 2¹⁶ eingestuft.

In den Erläuterungen zum Projekt wird darauf hingewiesen, dass

- eine erneute Anmeldung in Millionenhöhe für „nicht erfolversprechend“ gehalten werde,
- mit dem Beitritt zu Dataport AöR als neuen zentralen IT-Dienstleister ein Strategiewechsel vollzogen worden sei,
- eine Neuorientierung in Bezug auf die flächendeckende Einführung von DMS/VBS im Land erfolge und
- eine intensive Kooperation und Abstimmung mit Dataport AöR und seinen Trägerländern beabsichtigt sei.

Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass ein dringender Handlungsbedarf bestehe, da ein weiteres Auseinanderdriften der in den Ressorts genutzten Verfahren die erforderliche Softwarestandardisierung erschwere oder gar verhindere.

Für das Projekt wurden bis 2019 Planungskosten von insgesamt 1,5 Mio. € ausgewiesen.

Die vom Fachreferat zum Doppelhaushalt 2015/2016 geplante Anmeldung von Projektmitteln i. H. v. 300.000 € jährlich scheiterte diesmal bereits im Ministerium der Finanzen. Im Ergebnis der Abstimmung zwischen der Fach- und der Haushaltsabteilung des Ministeriums der Finanzen zur Priorisierung und Begrenzung der Mehrbedarfe wurden keine Mittel angemeldet.

Im Rahmen der Prüfung des Landesrechnungshofes gab das Ministerium der Finanzen an, dass es innerhalb des Ministeriums derzeit keine Aktivitäten gebe, um das Projekt voranzutreiben. Es

¹⁵ erstes Konzept über den Stand der Planung und Umsetzung eines ganzheitlichen E-Government (LT-Drs. 6/1742 vom 11. Januar 2013)

¹⁶ Priorität 2 wird für Projekte vergeben, die nicht vordringlich notwendig sind und später realisiert werden könnten, wenn die Ressourcen eine frühere Abarbeitung nicht zulassen.

besitze keine eigenen Kapazitäten für die technische Analyse und die Überarbeitung der vorhandenen Konzepte. Ohne entsprechende Haushaltsmittel für eine externe Unterstützung seien diese Arbeiten nicht zu realisieren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das Ministerium der Finanzen jedoch bestimmte vorbereitende Arbeiten durchführen müssen. Zu diesen vorbereitenden Arbeiten gehören insbesondere die:

- Erarbeitung einer groben Zieldefinition,
- Entwicklung einer Projektidee/Projektskizze und
- Darstellung möglicher grundsätzlicher Alternativen mit einer groben Aufwandsschätzung.

Diese Vorarbeiten sind nach Einschätzung des Landesrechnungshofes sowohl für eine positive Entscheidung über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zwingend erforderlich als auch notwendige Voraussetzung für die erforderliche Koordinierung und Unterstützung der Ressortaktivitäten in diesem Bereich.

In Anbetracht des Landtagsbeschlusses vom Juli 2012 kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, dass das Ministerium der Finanzen diese Vorarbeiten bisher nicht realisiert und dem Projekt „Einführung eines landesweiten DMS/VBS“ keine ausreichende Priorität beigemessen hat. In der Strategie „Sachsen-Anhalt digital 2020“ wird dieses Vorhaben als eines der wichtigsten IKT-Projekte des Landes bezeichnet. Außerdem soll es als Basiskomponente für eGovernment Anwendungen dienen. Für den Landesrechnungshof ist es daher unverständlich, dass ein solches Projekt in der Umsetzungsplanung als „*nicht vordringlich notwendig*“ eingestuft wird.

Hinzu kommt die eindeutige Umsetzungsempfehlung im Ergebnis einer 2011 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese stellte neben einem hohen Nutzwert vor allem auch einen positiven Kapitalwert für dieses Projekt fest. Der Landesrechnungshof geht daher davon aus, dass hier Wirtschaftlichkeitspotentiale verschenkt werden.

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass trotz der bereits 2011 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine aktualisierte Untersuchung gemäß den Vorgaben der VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO durchzuführen ist.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass die landesweite Einführung eines DMS/VBS in der Verwaltung ein umfangreiches, komplexes und mehrjähriges Projekt ist. Vor dem Hintergrund der eGovernment-Gesetzgebung, der zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben für den elektronischen Rechtsverkehr und der zunehmenden Forderungen nach effizienteren Verwaltungsprozessen hält der Landesrechnungshof jedoch die zeitnahe Umsetzung des Projektes DMS/VBS für zwingend erforderlich und alternativlos.

Die derzeit im Ministerium der Finanzen geplanten Aktivitäten sind aus Sicht des Landesrechnungshofes Schritte in die richtige Richtung.

3 Fehlende Koordinierung von Ressortaktivitäten

Trotz der seit Jahren geplanten landesweiten Einführung eines DMS/VBS haben verschiedene Behörden bereits entsprechende Systeme in Eigenregie eingeführt. Als Gründe für die Einführung wurden beispielsweise angeführt:

- gesetzliche Anforderungen (z. B.: Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten, Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung - EGovG),
- Vereinbarungen (beispielsweise aus der Arbeit in länderübergreifenden Fachverbänden) sowie
- organisatorische Überlegungen zur Optimierung der Geschäftsprozesse (z. B. notwendiges Wissensmanagement, effiziente medienbruchfreie Prozesse, neue Anforderungen u. a. im Zusammenhang mit der Umsetzung des Informationszugangsgesetzes).

Eine Abstimmung sowie Steuerung und Koordinierung der bereits eingeführten DMS/VBS-Ressortprojekte durch das Ministerium der Finanzen im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit einer geplanten landesweiten Lösung ist bisher nicht erfolgt und bislang auch nicht vorgesehen.

Durch die fehlende Steuerung und Koordinierung stehen die in den Dienststellen bei der Einführung und dem Einsatz von DMS/VBS bereits gemachten Erfahrungen sowohl für die landesweite Einführung als auch für geplante Einzelprojekte in den Ressorts nicht zentral zur Verfügung. Mögliche Einsparungen, z. B. durch die Nutzung von Mengeneffekten oder durch die Unterstützung der Dienststellen in der Projektarbeit und -planung (z. B. durch Leitfäden und Schulungen), können nicht genutzt werden.

Der Stillstand im Projekt der landesweiten Einführung eines DMS/VBS und die fehlende Koordinierung der Ressortaktivitäten begünstigen nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch die Entstehung von weiteren Insellösungen in den Ressorts. So werden nach Einschätzung des Landesrechnungshofes auch künftig weitere Dienststellen DMS/VBS einführen. Deren Migration bzw. Anbindung an eine geplante Landeslösung werden ggf. unnötige Ausgaben und zusätzlichen Aufwand zur Folge haben.

Darüber hinaus kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, auf welcher Basis das Ministerium der Finanzen vorbereitende und konzeptionelle Entscheidungen zur landesweiten Einführung von DMS/VBS treffen und den Bedarf einschätzen soll, wenn dem Ministerium keine Informationen zur gegenwärtigen Situation in der Landesverwaltung vorliegen. Ohne das Vorliegen von

Informationen über die Ressortaktivitäten werden die weiteren Entscheidungen des Ministeriums der Finanzen erheblich erschwert.

In diesem Zusammenhang hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen insbesondere:

- konkrete Vorgaben zu den von den Ressorts einzuhaltenden Standards, Schnittstellen usw. macht,
- eine Best-Practice-Sammlung erarbeitet bzw.
- Empfehlungen für das konkrete Vorgehen ausspricht und
- eine zentrale Unterstützung bei der Projektarbeit anbietet.

Bei der Entwicklung einer zentralen DMS/VBS-Landeslösung muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes insbesondere auf die Interoperabilität zu den verschiedenen z. T. bereits eingesetzten DMS/VBS und den Fachverfahren sowie auf die Einhaltung von speziell für die öffentliche Verwaltung entwickelten Standards geachtet werden.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, die bis zum Abschluss des zentralen Projektes weiterhin notwendigen Ressortaktivitäten zur Einführung von DMS/VBS und Fachanwendungen zentral zu koordinieren und zu steuern. Dies setzt die Sammlung, Bündelung und Aufbereitung der entsprechenden Informationen aus den Ressorts voraus.

4 Fehlende Projektorganisation und fehlendes Projektportfolio-Management

Die Planung und Einführung eines DMS/VBS in einer Landesverwaltung ist ein komplexes IT-basiertes Organisationsvorhaben.¹⁷ Durch dieses einmalige, zeitlich begrenzte Vorhaben sollen interne Verwaltungsprozesse verändert, effizienter und qualitativ höherwertig gestaltet werden. In der Umsetzungsplanung zur IKT-Strategie „Sachsen-Anhalt digital 2020“ ist die Planung und Einführung eines DMS/VBS bereits seit 2012 als „IKT-Projekt“ ausgewiesen. Solche Projekte oder Vorhaben stellen besondere Anforderungen und unterscheiden sich damit von den üblichen (Dauer-)Aufgaben. Sie erfordern besondere Strukturen und Verfahrensweisen, um erfolgreich, zeitgerecht und wirtschaftlich durchgeführt zu werden.¹⁸

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat ergeben, dass neben dem Projekt „DMS/VBS“ die meisten anderen derzeit im Ministerium der Finanzen angesiedelten IKT-Projekte z. B.

- Migration Dataport,
- Zentrale Fördermitteldatenbank,

¹⁷ Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit „Projektleitfaden“, S. 6

¹⁸ Praxisleitfaden „Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“, S. 7

- FIM – Aufbau eines föderalen Informations- und Wissensmanagements,
 - ISMS – Aufbau eines Informationssicherheitsmanagements für Sachsen-Anhalt
- nicht in eigens dafür aufgesetzten Projektstrukturen, sondern im Rahmen der Linienorganisation des Ministeriums realisiert werden. Ein systematisches Management dieser Projekte (Projektportfolio-Management)¹⁹ ist nicht vorhanden. Hinzu kommt nach Angaben des Ministeriums, dass die dafür vorgesehenen Stellen teilweise nicht besetzt seien.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend notwendig, bei derartig großen und komplexen Projekten wie z. B. der Planung und landesweiten Einführung eines DMS/VBS, eine angemessene Projektorganisation aufzubauen.²⁰ Dies beinhaltet insbesondere auch eine ausreichende personelle Ausstattung. Die Forderung nach einer angemessenen Projektorganisation wird auch durch Erfahrungen aus der Praxis gestützt.

In Anbetracht der vielen im Ministerium der Finanzen angesiedelten IKT-Projekte hält der Landesrechnungshof die Einrichtung eines Projektportfolio-Managements für dringend erforderlich. Im Rahmen eines solchen Projektportfolio-Managements sollten insbesondere:

- vorhandene Projekte mit den projektübergreifenden Managementaufgaben abgestimmt,
 - Abhängigkeiten zwischen einzelnen Projekten koordiniert,
 - Synergieeffekte identifiziert und
 - Ressourcenkonflikte gelöst
- werden.

Beispielsweise muss bei Ressourcenknappheit im Rahmen des Portfoliomanagements eine Priorisierung vorgenommen werden, um wenigstens die wichtigsten Projekte erfolgreich abzuschließen und nicht das Scheitern aller Vorhaben zu riskieren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium der Finanzen, große und komplexe Projekte stets in einer gesonderten und angemessenen Projektorganisation durchzuführen. Außerdem sollte im Ministerium der Finanzen zeitnah ein entsprechendes Projektportfolio-Management eingerichtet werden, um die Vielzahl der Projekte im IKT-Bereich erfolgreich und wirtschaftlich umzusetzen und abzuschließen.

¹⁹ permanente Planung, Priorisierung, übergreifende Steuerung und Überwachung aller Projekte einer Organisation

²⁰ siehe dazu: Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit „Projektleitfaden“

5 Fazit

Die aufgezeigten Versäumnisse und erheblichen Verzögerungen haben dazu geführt, dass die angestrebten Wirtschaftlichkeitseffekte bisher nicht realisiert werden konnten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass den bisherigen Absichtserklärungen nunmehr auch konkrete Maßnahmen folgen. Dazu gehören insbesondere:

- die notwendige Priorisierung des Projektes in der Umsetzungsplanung der Strategie „Sachsen-Anhalt digital 2020“,
- das Bereitstellen der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen und
- das Einrichten einer geeigneten Projektorganisation.

Dazu sind vom Ministerium der Finanzen unverzüglich die notwendigen Vorarbeiten zu leisten. Das umfasst auch die Koordinierung und Steuerung einzelner Ressortaktivitäten in Bezug auf die Einführung eigener Lösungen.

Der Landesrechnungshof hält eine externe Projektunterstützung für zwingend erforderlich. Diese könnte beispielsweise durch den zentralen IKT-Dienstleister des Landes erfolgen, da Dataport bereits über vielfältige Erfahrungen bei der Einführung von DMS/VBS in anderen Bundesländern verfügt.

In Anbetracht der vielen im Ministerium der Finanzen angesiedelten IKT-Projekte hält der Landesrechnungshof außerdem die Einrichtung eines Projektportfolio-Managements für unerlässlich.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	03	–	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	0320	–	Landespolizei
Titelgruppe	65	–	Digitalfunk
Haushaltsvolumen	2008 bis 2014	–	112.985.100 €

(2) Versäumter Antrag auf Kostenerstattung und fehlende landesrechtliche Grundlagen für den Digitalfunk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

Das Ministerium für Inneres und Sport hat bisher keine Personalkosten für die mit dem konkreten Aufbau des Digitalfunknetzes betraute Projektorganisation gegenüber dem Bund geltend gemacht. Für 30 am Aufbau beteiligte Projektmitarbeiter würde die Kostenerstattung des Bundes vorsichtig geschätzt zu Einnahmen von ca. 3,3 Mio. € für das Land führen. Zusätzlich wären durch den Bund für den laufenden Betrieb und die Autorisierte Stelle an das Land bisher ca. 1,5 Mio. € zu erstatten.

Durch die fehlende Verabschiedung eines Digitalfunkgesetzes sind die Befugnisse der Autorisierten Stelle nicht sichergestellt. Damit ist die Sicherheit und Funktionalität des Digitalfunknetzes insbesondere in Ausnahmesituationen gefährdet.

Eine Regelung zur Kostenbeteiligung der Kommunen an den Betriebskosten des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) scheidet bisher u. a. an der Vorlage von Zahlen über die bisherige Kostenhöhe beim Betrieb des Analogfunks.

1 Vorbemerkungen

Das BOS-Digitalfunknetz ermöglicht den Einsatzkräften von Polizeien, Feuerwehren, Rettungskräften sowie Katastrophen- und Zivilschutzbehörden in Bund und Ländern eine einheitliche, verlässliche und den wachsenden Anforderungen gerecht werdende Kommunikation. Ein funktionsfähiges BOS-Digitalfunknetz leistet damit einen wichtigen Beitrag für die öffentliche Sicherheit. Das Netz wurde in enger Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) über einen Zeitraum von mehr

als einem Jahrzehnt geplant und errichtet. Folgende wichtige Meilensteine sind dabei durch die Beteiligten erreicht worden:

- Im Frühjahr 2001 wurde das 1. Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern geschlossen. Insbesondere sollten im Rahmen der Zusammenarbeit die technischen Parameter und Möglichkeiten eines digitalen Sprech- und Datenfunksystems geprüft werden.
- Der Bund und die Länder vereinbarten im Frühjahr 2004 die Zusammenarbeit bei dem bis Ende 2010 geplanten flächendeckenden Aufbau und Betrieb eines einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben in der Bundesrepublik.
- Im September 2006 erfolgte die Gründung der BDBOS, die die Planung, den Aufbau und den Betrieb des Digitalfunks BOS durchführen soll.
- Am 1. Juni 2007 wurde durch die Innenminister von Bund und Ländern ein Verwaltungsabkommen unterzeichnet, welches neben den Grundsätzen der Zusammenarbeit, die Finanzierung des Digitalfunks BOS und die Mitwirkung der Länder an den Tätigkeiten der BDBOS regelt. Angestrebtes gemeinsames Ziel war es, bis zum 31. Dezember 2010 ein Gesamtnetz Digitalfunk in Betrieb zu nehmen, welches auch durch die Kräfte des Brand- und Katastrophenschutzes genutzt werden soll.

Die bundesweite Einheitlichkeit des Netzes sicherzustellen liegt in der Verantwortlichkeit der BDBOS, die hierfür überwiegend die konzeptionelle Planung und die Klärung von technischen Aspekten durchgeführt hat.

Die Inbetriebnahme des BOS-Digitalfunknetzes erfolgte zeitlich gestaffelt in bundesweit 45 geographischen Netzabschnitten und ist im Wesentlichen abgeschlossen. Vier der Netzabschnitte liegen in Sachsen-Anhalt.

Bereits im Herbst 2002 wurde in Sachsen-Anhalt eine landesinterne Projektorganisation gebildet, die sich aus Vertretern der zuständigen Ministerien (Ministerium für Inneres, Ministerium der Finanzen, Ministerium für Arbeit und Soziales) und den beteiligten Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben zusammensetzte.

Nach Ende des Aufbaues des Digitalfunknetzes durch die Projektgruppe werden die Aufgaben zur Sicherstellung des Digitalfunks BOS von den folgenden Organisationseinheiten wahrgenommen:

1. Die Koordinierende Stelle ist in Sachsen-Anhalt in der Abteilung 2 des Ministeriums für Inneres und Sport angesiedelt. Sie nimmt Grundsatzangelegenheiten des Digitalfunks BOS wahr.

2. Die Aufgaben der Autorisierten Stelle werden in Sachsen-Anhalt im Technischen Polizeiamt wahrgenommen. Dies sind unter anderem die Nutzerbetreuung und Verwaltung.
3. Die Aufgaben der Vorhaltenden Stelle werden in Sachsen-Anhalt im Technischen Polizeiamt wahrgenommen. Dies ist hauptsächlich die technische Instandhaltung.

Die Finanzierung der einzelnen Bereiche des Digitalfunknetzes ist unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich sollen die Kosten verursachergerecht zugewiesen werden. Im Folgenden geht der Landesrechnungshof nur auf Bereiche der anteiligen Finanzierung durch Bund und Land nach einer zu berechnenden Quote ein.

Der Landesrechnungshof hat die Einführung des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben geprüft und dabei die Haushaltsjahre 2008 bis 2014 in die Prüfung einbezogen.

Die Einführung des Digitalfunks als bundesweite, finanzwirtschaftlich bedeutsame Maßnahme war in Sachsen-Anhalt erstmalig Prüfungsgegenstand des Landesrechnungshofes. Ziel der Prüfung war, einen Überblick über den bisherigen Ablauf, die finanzielle Abwicklung sowie den aktuellen Stand des Gesamtprojektes zu erlangen.

Der Landesrechnungshof hat hierzu im Ministerium für Inneres und Sport und beim Technischen Polizeiamt örtliche Erhebungen durchgeführt.

Bei der im Ministerium angesiedelten Koordinierenden Stelle für den Digitalfunk BOS des Landes Sachsen-Anhalt erhob der Landesrechnungshof insbesondere Angaben zum Projektverlauf, zur derzeitigen Projektlage und zum aktuellen Stand des Gesetzesentwurfs für ein Landesgesetz zur Einführung des Digitalfunks.

2 Keine Geltendmachung der Erstattung von Personalkosten gegenüber dem Bund

Einnahmen sind nach § 34 Abs. 1 LHO durch die Verwaltung des Landes rechtzeitig und vollständig zu erheben. Nach dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern rechnen diese die für die Bereitstellung, die Ertüchtigung und die Instandhaltung von Infrastruktur entstehenden Kosten unmittelbar ab. Zur Konkretisierung erfolgte der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Sachsen-Anhalt im Juni/Juli 2010. Demnach sollten die Personalkosten für die unmittelbare Errichtung des Digitalfunknetzes, für die laufende Instandhaltung der Basisstations-Standorte und für den Betrieb der Autorisierten Stelle nach der jeweilig berechneten Quote zwischen Bund und Land aufgeteilt werden.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung ermittelt, dass am unmittelbaren Aufbau des Digitalfunknetzes in Sachsen-Anhalt 30 Projektmitarbeiter teilweise über mehrere Jahre beteiligt waren. Die Höhe der durch den Bund zu tragenden Personalkosten konnte der Landesrechnungshof mangels vorliegender Unterlagen bisher nicht konkret ermitteln. Er geht jedoch davon aus, dass dem Land dafür vom Bund eine Einnahme von vorsichtig geschätzt ca. 3,3 Mio. € zufließen wird.²¹

Für die laufende Instandhaltung der Basisstations-Standorte und für den Betrieb der Autorisierten Stelle wären nach Berechnungen des Landesrechnungshofes durch den Bund jährlich 0,5 Mio. €²² ohne Berücksichtigung von Versorgungslasten an das Land zu erstatten. Bis zum März 2016 ist deshalb für drei Jahre von einem Erstattungsbetrag von 1,5 Mio. € auszugehen.

Bis zum Ende der Prüfung des Landesrechnungshofes hatte das Land gegenüber dem Bund bisher keine anteiligen Personalkosten geltend gemacht. Lediglich in einem Schreiben zur Beteiligung des Bundes an den Sachkosten zur Einführung des Digitalfunks im Land Sachsen-Anhalt von Februar 2014 hatte die Autorisierte Stelle folgenden Passus hinsichtlich ihrer eigenen Personalkosten aufgenommen:

„Die Abrechnung von Personalkosten für den Betrieb der Autorisierten Stelle steht noch aus und wird vorgenommen, sobald Ihrerseits entsprechende Regularien bzw. Abrechnungsmodalitäten vorliegen.“

Der Landesrechnungshof kann keine Gründe erkennen, warum eine Geltendmachung der Personalkosten nicht erfolgt ist. Aus Sicht des Landesrechnungshofes liegen entsprechende Regularien vor und die Abrechnungsmodalitäten sind vereinbart. Detailfragen bei Einzelkosten wären aus seiner Sicht nach dem Grundsatz des Verwaltungsabkommens „Kosten verursachergerecht aufzuteilen“ ohne weitere Abstimmung mit dem Bund zu lösen gewesen.

Mit Schreiben vom 19. April 2016 hat das Ministerium für Inneres und Sport mitgeteilt, dass die zu erstattenden Personalkosten für die Jahre 2013 bis 2015 nunmehr geltend gemacht worden sind. Der Bundesrechnungshof hat aber die bisherige Praxis des BMI, mit jedem einzelnen Bundesland eine individuelle Verwaltungsvereinbarung hinsichtlich der Betriebskostenbeteiligung abzuschließen, als unzulässig eingestuft. Aus diesem

²¹ 30 Mitarbeiter mal Durchschnittskosten für den gehobenen Dienst von ca. 108.000 € pro Bediensteten (nach BMF-Erlass vom 11. Dezember 2013 - Gz. II A 3 - H 1012-10/12/10001 :001 einschl. Sach- und Gemeinkosten und Versorgung) mal geschätzte durchschnittliche 3 Jahre mal 34,38 % derzeitiger vom Bund zu tragender Anteil ergibt 3.341.736 €

²² Das Ministerium für Inneres und Sport beabsichtigte, entsprechend Entwurfskonzept vom September 2012 Version 0.18 „Betrieb des bundeseinheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in Sachsen-Anhalt – Regelungen zur Kostenverteilung - in der zu schaffenden Autorisierten Stelle 17,5 VbE einzusetzen. Hierdurch sollten Personalkosten von insgesamt 1,44 Mio. € verursacht werden. 1,44 Mio. € mal 34,38 % derzeitiger vom Bund zu tragender Anteil ergibt 0,495 Mio. €.

Grund verhandeln die Länder mit dem Bund eine neue Verwaltungsvereinbarung, die für alle Bundesländer angewendet werden soll.

Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass Regelungen zur Kostenbeteiligung des Bundes nunmehr neu verhandelt werden. Ungeachtet dessen hätte das Ministerium für Inneres und Sport zeitnah nach Ende eines Haushaltsjahres, also z. B. Anfang 2014 für das Jahr 2013, die Kostenbeteiligung des Bundes geltend machen müssen.

Das Ministerium für Inneres und Sport sollte auf einen baldigen Abschluss der neuen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund hinwirken und nach deren Abschluss umgehend die anteiligen Personalkosten in Höhe von mindestens 3,3 Mio. € vom Bund einfordern.

3 Fehlende Gesetzesgrundlage

Um einen reibungslosen Betrieb und die Funktionsfähigkeit des Digitalfunks BOS sicherzustellen, bedarf es mit Blick auf die Vielzahl der Beteiligten der Festlegung von bundesweit gültigen, verbindlichen Regelungen sowohl für den Betrieb als auch für die Nutzung des Digitalfunk BOS.

Bund und Länder haben am 27. November 2014 dazu ein sogenanntes „Ganzheitliches Betriebskonzept“ verabschiedet. Dieses dient dazu, „einen reibungslosen Betrieb und die Funktionsfähigkeit sicherzustellen.“ Das Betriebskonzept „beschreibt auf konzeptioneller Ebene den Sollzustand der Gesamtbetriebsorganisation des Digitalfunk BOS. Dabei wird auf das Zusammenspiel der am Betrieb beteiligten Organisationen, insbesondere der BDBOS und der Autorisierten Stellen des Bundes und der Länder eingegangen. Das Ganzheitliche Betriebskonzept stellt ausschließlich wahrzunehmende Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen auf funktionaler Ebene dar. Die organisatorische Ausgestaltung obliegt Bund und Ländern.“

Das Land beabsichtigte zur organisatorischen Ausgestaltung eine landesgesetzliche Regelung zu schaffen. Mit diesem Gesetz sollte die Funktionsfähigkeit und Sicherheit des Digitalfunks BOS sichergestellt werden.

Am 22. August 2012 wurde ein Entwurf des Digitalfunkgesetzes erstmalig in das Kabinett eingebracht. Nach Einbringung des Gesetzes in den Landtag am 18./19. Oktober 2012 wurde dieses in die Ausschüsse (Inneres und Finanzen) überwiesen.²³ Der Gesetzentwurf wurde in den Ausschüssen mehrfach behandelt und überarbeitet.

Der Entwurf beinhaltete folgende wesentlichen Regelungsgegenstände:

²³ LT-Drs. 6/1501 vom 10. Oktober 2012

- Umstellung der Kommunikation vom Analogfunk auf den Digitalfunk in Sachsen-Anhalt zu einem verbindlichen Zeitpunkt,
- Errichtung einer zwischen dem Bund und den Bundesländern vereinbarten einheitlichen dezentralen Betriebsorganisation (Koordinierende Stelle, Autorisierte Stelle und Vorhaltende Stelle), um den Betrieb sicherzustellen,
- Übertragung von Befugnissen an die landesspezifische Betriebsorganisation (Befugnisse der Autorisierten Stelle) und
- Regelung der Kostenverteilung zwischen Land und Kommunen für die Betriebskosten des Digitalfunks.

Am 10. April 2014 ist der Gesetzentwurf letztmalig im Ausschuss für Inneres und Sport behandelt worden. Er sollte erst wieder auf die Tagesordnung des Ausschusses für Inneres und Sport gesetzt werden, wenn eine Rahmenvereinbarung mit den Landkreisen und kreisfreien Städten über die Kostenbeteiligung an den Betriebskosten abgeschlossen wurde.

Bisher kam es nicht zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung. Somit fand auch keine abschließende Beratung über den Gesetzentwurf statt.

Damit gibt es bis heute im Land Sachsen-Anhalt keine Regelungen hinsichtlich der Nutzung des Digitalfunknetzes BOS durch die Behörden und Sicherheitsorganisationen, insbesondere auch für diejenigen, die nicht in Trägerschaft des Bundes oder des Landes sind.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes darf für die Nutzung eines so wichtigen Einsatz- und Führungsmittels ein regelungsfreier Raum nicht vorhanden sein. Er erachtet es daher als dringend erforderlich, ein entsprechendes Digitalfunk-Landesgesetz zur Sicherstellung der Befugnisse der Autorisierten Stelle und damit der Sicherheit und Funktionalität des Digitalfunknetzes zu erlassen.

Das Ministerium für Inneres und Sport sieht laut seiner Stellungnahme vom 19. April 2016 die vom Landesrechnungshof dargestellten Regelungsinhalte als sinnvolle Ergänzung an. Gleichwohl wären Beispiele für die Nichtanerkennung der Autorität der Autorisierten Stelle nicht bekannt. Es werde konstruktiv und kooperativ agiert. Die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Digitalfunknetzes dürfte insofern eher in einer theoretischen Betrachtung gefährdet sein.

Der Landesrechnungshof stellt nicht in Abrede, dass gerade im Normalbetrieb bisher die fachlichen Befugnisse der Autorisierten Stelle nicht in Frage gestellt werden. Er sieht die Notwendigkeit für diese Regelungen vielmehr in den selten auftretenden Ausnahmesituationen. Insbesondere

dann sind klare Kompetenz- und Zuständigkeitsgrenzen bzw. Handlungsermächtigungen für ein schnelles und effektives Handeln notwendig.

Die dargestellten Regelungen in Form eines Digitalfunkgesetzes verbindlich werden zu lassen, hält der Landesrechnungshof weiterhin für notwendig. Er empfiehlt daher dem Ministerium für Inneres und Sport die Gesetzesinitiative weiterzuverfolgen, um die Befugnisse der Autorisierten Stelle sicherzustellen.

4 Fehlende Grundlage zur Kostenbeteiligung der Kommunen

Aus den gesetzlichen Regelungen im Brandschutz, Rettungswesen und Katastrophenschutz ergibt sich, dass die Gebietskörperschaften gesetzliche Sicherheitsaufgaben zu erfüllen haben. Sie sind unter anderem dazu verpflichtet, ihre nichtpolizeilichen BOS mit Kommunikationsmitteln auszurüsten und eine flächendeckende Funkinfrastruktur herzustellen.

In Sachsen-Anhalt wurde diese gesetzliche Vorgabe bisher durch von den Landkreisen/kreisfreien Städten betriebene Leitstellen im Feuerwehr-/Rettungsdienst mit analogen Funknetzen erfüllt. Die dafür notwendigen Kosten mussten die Kommunen tragen.

Der Übergang vom Analogfunk zum Digitalfunknetz für die Kommunen ist zwangsläufig, da die Bundesnetzagentur einen Großteil der Frequenzen für den Analogfunk zu einem bisher nicht näher bestimmen Zeitpunkt abschalten wird.

Für das neue Digitalfunknetz BOS werden die Betriebskosten bisher durch das Land Sachsen-Anhalt allein getragen.

Die Landesregierung hatte vorgesehen, die Landkreise und kreisfreien Städte an den anfallenden Kosten des Digitalfunks BOS für den Betrieb des Netzes zu beteiligen. Überlegungen zur Kostenbeteiligung wurden bereits im Mai 2007 angestellt. Genaue Vorgaben, in welcher Höhe diese Beteiligung erfolgen sollte, hat die Landesregierung zu diesem Zeitpunkt nicht gemacht. In dem Finanzkonzept des Ministeriums des Innern vom April 2007 war vorgesehen, dass die Landkreise und kreisfreien Städte sich an den Betriebskosten des Netzes in Form eines pauschalierten Satzes beteiligen sollten.

Weitere Konzepte sahen vor, dass die Gebietskörperschaften an den Betriebskosten des Digitalfunks in Höhe der entfallenden Betriebskosten des Analogfunks beteiligt werden sollen. Basierend auf einer Kostenschätzung aus dem Jahr 2001, die auf Angaben der kommunalen Gebietskörper-

schaften basierte, wurde davon ausgegangen, dass die Gesamtbetriebskosten der bisher genutzten Analogfunkinfrastruktur der kommunalen Gebietskörperschaften ca. 4,89 Mio. € p. a. betragen. Neuere Zahlen konnte das Ministerium für Inneres und Sport nicht ermitteln. Die kommunalen Gebietskörperschaften machten diesbezüglich auch keine weiteren Angaben.

Dass es möglich ist, eine landesspezifische Regelung zur Kostenverteilung zu treffen, zeigt ein Ländervergleich. In bereits 14 Bundesländern ist die Kostenverteilung zwischen dem jeweiligen Bundesland und den Landkreisen und kreisfreien Städten geregelt.

Von diesen 14 Bundesländern verzichten lediglich fünf Bundesländer auf eine Kostenerstattung durch die Landkreise und kreisfreien Städte.

Bei den verbleibenden neun Bundesländern ist die Art und Weise der Kostenerstattung für den Digitalfunk durch die Kommunen unterschiedlich geregelt.

Lediglich in zwei Bundesländern – dazu gehört auch Sachsen-Anhalt – fehlt eine Regelung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt als Grundlage für die Entscheidung zur Kostenbeteiligung der Kommunen, die tatsächlichen Kosten für den Analogfunk und den Digitalfunk entsprechend den gesetzlichen Regelungen des Rettungsdienstgesetzes und der Rettungsdienstverordnung zu ermitteln. Demnach sind die Kommunen verpflichtet, die Kosten für die Kommunikation der Feuerwehr- und Rettungsdienste in ihren Gebühren einzukalkulieren.

Das Ergebnis dieser Kostenermittlung sollte als Orientierung für die tatsächlichen Kosten des Betriebs des Digitalfunks herangezogen werden. Vor allem könnten Aussagen zur Entwicklung der Kosten im Vergleich zum Betrieb des bisherigen Analogfunks getroffen werden, auf deren Grundlage eine Einigung zwischen Land und Kommunen erzielt werden sollte. Auswirkungen auf die Gesamt-Finanzausgleichsmasse wären dann aber ebenfalls zu berücksichtigen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat in seiner Stellungnahme vom 19. April 2016 ausgeführt, dass aufgrund des Endes der Legislaturperiode eine grundlegende Neubetrachtung des Vorhabens erfolgen sollte. Ebenso bestätigt das Ministerium, dass eine Erhebung der bisherigen Kosten für die Aufrechterhaltung des Analogfunks schwierig war, da die Kommunen keine Zahlen zur Verfügung gestellt haben und auch längst keine Reinvestitionen mehr stattfinden. Gegenwärtig werde erwogen, eine Kostenregelung im Zuge der Neufassung des FAG LSA anzustreben.

Für den Landesrechnungshof ist die Frage der Betriebskostenbeteiligung der Kommunen nur anhand von Zahlen zu den Kosten des Analogfunkbetriebs zu beurteilen.

Für ihn ist es nicht nachvollziehbar, warum die Kommunen keine Zahlen hinsichtlich ihrer Kosten für den Analogfunk vorlegen können oder wollen. Diese Zahlen müssten aus Sicht

des Landesrechnungshofes schon wegen der Kalkulation nach dem RettDG vorgehalten werden. Das Land stellt ihnen ein funktionsfähiges BOS-Digitalfunknetz zur Verfügung, welches einen wichtigen Beitrag für die öffentliche Sicherheit leistet. Insoweit ist das Land in Vorleistung gegangen und es wäre im Verhandlungsprozess ein konstruktiver Umgang zu erwarten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Inneres und Sport nochmals, sich die Kalkulationen für den Analogfunk der letzten Jahre von den kommunalen Gebietskörperschaften vorlegen zu lassen.

5 Fazit

Aufgrund einer noch abzuschließenden neuen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund können aktuell keine Personalkosten gegenüber diesem geltend gemacht werden. Dem Land stehen Einnahmen in Millionenhöhe (ca. 4,8 Mio. €) zu. Das zuständige Ministerium für Inneres und Sport sollte auf den baldigen Abschluss der neuen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund hinwirken. Nach deren Abschluss müssen umgehend die anteiligen Personalkosten beziffert und eingefordert werden. Soweit sich der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung weiter verzögert, sollte das Land jährlich die Kostenbeteiligung gegenüber dem Bund anmelden.

Ohne ein Digitalfunkgesetz sind die Befugnisse der Autorisierten Stelle nicht sichergestellt. Die Sicherheit und Funktionalität des Digitalfunknetzes insbesondere in Ausnahmesituationen wäre ggf. gefährdet. Deshalb hält der Landesrechnungshof ein Digitalfunkgesetz für notwendig. Das Ministerium für Inneres und Sport sollte die Gesetzesinitiative weiter verfolgen, um die Befugnisse der Autorisierten Stelle sicherzustellen.

Eine Regelung zur Kostenbeteiligung der Kommunen an den Betriebskosten des Digitalfunks BOS scheidet bisher u. a. an der Vorlage von Zahlen über die bisherige Kostenhöhe beim Betrieb des Analogfunks.

Eine Entscheidung, ob und in welcher Höhe eine Betriebskostenbeteiligung der Kommunen erfolgen soll, muss zeitnah angestrebt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	0502	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	685 02		Zuschüsse zur Förderung der "Auslandsgesellschaft e. V."
Weitere Fördermittelgeber		–	Landesverwaltungsamt, Landeszentrale für politische Bildung, Staatskanzlei, Landeshauptstadt Magdeburg u. a.
Fördermittelvolumen des Landes	2013	–	551.892 €
	2014	–	576.650 €
	2015	–	597.500 €

(3) Unzureichende Förderung der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt infolge der Betreuung einer Landesimmobilie

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat die langjährige institutionelle Förderung der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt im Jahr 2010 ohne Aufgabenkritik unverändert von der Staatskanzlei übernommen und seitdem weder evaluiert noch deren Wirtschaftlichkeit überprüft. Das schließt auch die Prüfung einer angemessenen Personalausstattung und der wirtschaftlichen Umsetzung der geförderten Aufgaben ein. Der Verwendungszweck der institutionellen Förderung ist nicht annähernd ausreichend beschrieben. Alternativen für die von der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt geleistete Betreuung des „*einewelt* haus Magdeburg“ wurden nicht untersucht.

Die insbesondere daraus resultierende unzureichende Finanzierung führte zu erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten beim Zuwendungsempfänger. Fehlbeträge und ins Folgejahr „verschobene“ Rechnungen und Wiederbeschaffungen sowie Probleme bei der Finanzierung des Personals waren u. a. die Folge.

Die geprüften Förderverfahren wiesen weitere erhebliche zuwendungsrechtliche Defizite auf. Das betraf sowohl das Verwaltungshandeln insbesondere des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration als auch die Tätigkeit der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt. Beispiele sind die mangelnde Prüfung der Gesamtfinanzierung, nicht recht- und zweckmäßige Bewilligungsaufgaben sowie die mangelhafte Bedarfsermittlung und Vergabe von Leistungen zur Bewachung und Reinigung des „*einewelt* haus Magdeburg“.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration die Förderverfahren nur unzureichend begleitet und die ihm im Rahmen der Förderung obliegenden Aufgaben nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahrgenommen.

1 Vorbemerkung

Im Dezember 1995 haben sich zehn Organisationen zum Interessenbündnis Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt (AGSA) zusammengeschlossen. Die AGSA ist ein eingetragener Verein. Sie ist inzwischen auf 39 Mitgliedsorganisationen angewachsen.²⁴

Nach ihrer Satzung verfolgt die AGSA u. a. folgende wesentliche Zwecke und Ziele:

- die Beratung von Migranten,
- die Förderung der Völkerverständigung und der Ausprägung internationaler Gesinnung,
- die Durchführung von Begegnungs- und Austauschprojekten für junge Menschen.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2014/2015 die der AGSA vom Land Sachsen-Anhalt gewährten Zuwendungen geprüft. Im Mittelpunkt standen dabei insbesondere die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit der institutionellen Förderung der AGSA, die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel und die Einhaltung zuwendungsrechtlicher Regelungen.

Der Landesrechnungshof hat neben dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration auch die AGSA als Beteiligte des Prüfungsverfahrens zu diesem Jahresberichtsbeitrag angehört. Die Stellungnahmen der AGSA vom 14. September 2016 und des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration vom 15. September 2016 sind in den folgenden Bemerkungen des Landesrechnungshofes berücksichtigt, soweit dies erforderlich war.

Die AGSA verweist in ihrer Stellungnahme vom 14. September 2016 einleitend auf die politischen Hintergründe zur Förderung der AGSA und des „einewelt haus Magdeburg“. Nach dem Beschluss des Landtages vom 16. Juni 1995 (LT-Drs. 2/24/999 B) war die Landesregierung gebeten, die Arbeit von internationalen, bilateralen und im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen und Vereinen nach Möglichkeit insbesondere durch die Bereitstellung geeigneter Räumlichkeiten zu unterstützen. Hintergrund war u. a. die gesellschaftliche Situation Mitte der 1990er Jahre mit rechtsextremistischen Übergriffen auf Migranten und Migrantinnen.

²⁴ Quelle: Internetauftritt der AGSA, www.agsa.de/Profil/hintergrund.html, vom 23. Juli 2015

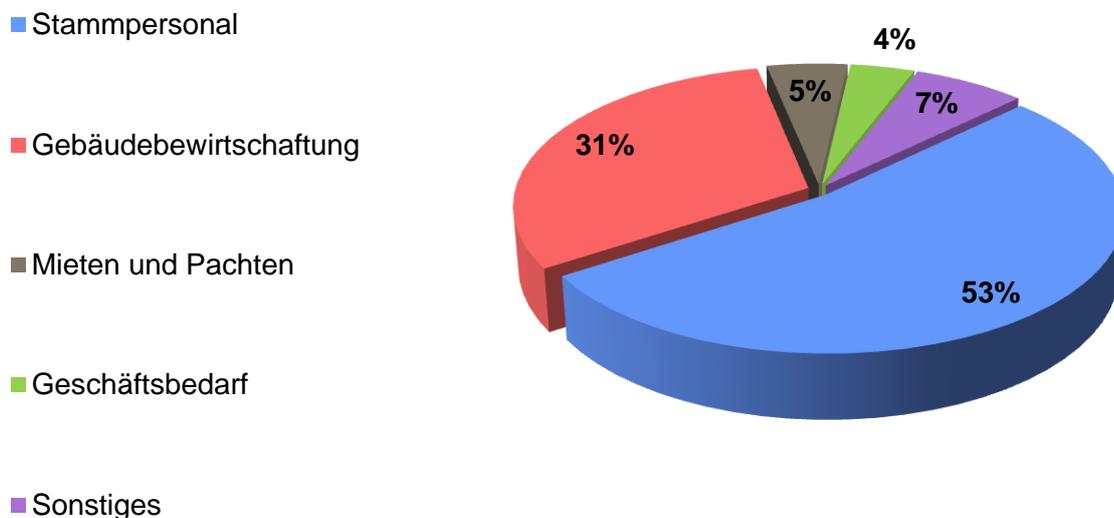
Der Landesrechnungshof verkennt nicht die Hintergründe und politischen Rahmenbedingungen, die zur Förderung der AGSA und des „*einewelt* haus Magdeburg“ führten. Diese Rahmenbedingungen sind jedoch nicht statisch, sondern entwickeln sich über den Zeitverlauf weiter, so dass auch die darauf basierende Förderung der AGSA und der Betrieb des „*einewelt* haus Magdeburg“ dahingehend zu evaluieren und im erforderlichen Fall anzupassen sind. Zudem gelten auch für die Landesverwaltung und die AGSA bei der Umsetzung solcher Maßnahmen die Maßstäbe, die sich insbesondere aus dem Haushalts- und Zuwendungsrecht ergeben.

2 Finanzielle und personelle Ausstattung der AGSA

Die Einnahmen der AGSA haben sich im geprüften Zeitraum wie folgt entwickelt:

Finanzmittel in €	2011	2015
Landesmittel	567.757	597.700
<i>davon institutionelle Förderung</i>	384.700	437.100
<i>davon Projektförderung</i>	183.057	160.600
Bund	76.575	186.082
EU-Programme	49.551	170.957
Kommune	22.344	16.000
Eigenleistungen, -mittel, Partner	120.503	161.528
Gesamt	836.730	1.132.267

Die ihr zur Verfügung stehenden Finanzmittel hat sie im Wesentlichen zur Begleichung der folgenden Ausgabeblöcke verwendet (Basis: Jahr 2015):



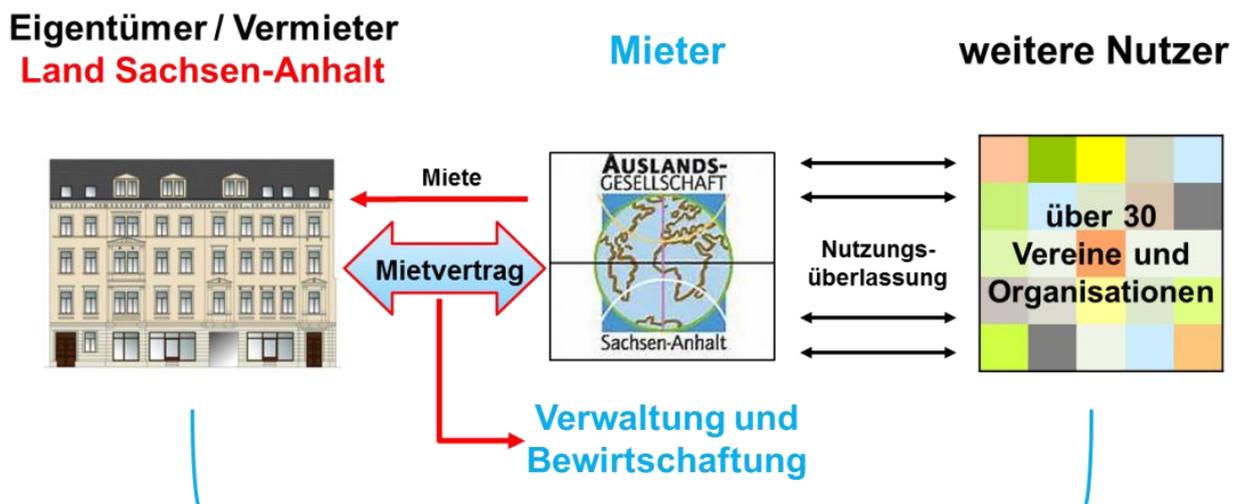
Die institutionelle Förderung der AGSA durch das Land erfolgt über Festbeträge. Sie dient sowohl der inhaltlichen Arbeit der AGSA als auch der Verwaltung und Bewirtschaftung des „*einewelt* haus Magdeburg“. Zuständig für die institutionelle Förderung ist seit dem Jahr 2010 das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration²⁵.

Die AGSA hat im Prüfungszeitraum zur Erledigung ihrer Aufgaben insgesamt 14 Mitarbeiter beschäftigt. Diese wurden entweder ausschließlich institutionell oder über Projektmittel finanziert oder durch eine Kombination beider Förderungen, wobei noch Mittel für Bürgerarbeit hinzutraten.

3 Die AGSA als Trägerin des „*einewelt* haus Magdeburg“

Die AGSA ist Trägerin des „*einewelt* haus Magdeburg“. Die Magdeburger Liegenschaft wurde ab dem Jahr 1996 von der AGSA nach umfangreicher Sanierung als Büro- und Begegnungsstätte genutzt. Im Gebäude befinden sich die Geschäftsräume der AGSA, die Geschäftsstellen von über 30 Vereinen und Migrantenorganisationen sowie Veranstaltungsräume. Jährlich finden dort über 1.200 Veranstaltungen der AGSA und deren Kooperationspartner statt.

Eigentümer der Liegenschaft ist das Land. Die AGSA hat sie bis zum Jahr 2013 mietfrei genutzt. Ab dem Jahr 2014 erhebt das Land eine monatliche Miete von 1 € pro m². Sowohl der Nutzungsüberlassungsvertrag aus dem Jahr 1997 als auch der aktuelle Mietvertrag aus dem Jahr 2014 verpflichten die AGSA, die Liegenschaft zu verwalten und zu bewirtschaften. Folgendes Schaubild soll dies verdeutlichen:



²⁵ Bis zum 2. Mai 2011 Ministerium für Gesundheit und Soziales und bis zum 23. Mai 2016 das Ministerium für Arbeit und Soziales, nachfolgend wird die aktuelle Bezeichnung verwendet.

Die von der AGSA durchzuführenden Aufgaben sind im Mietvertrag geregelt. Der Mietvertrag legt zudem fest, dass die AGSA durch die für die institutionelle Förderung zuständige oberste Landesbehörde in die Lage versetzt werden soll, alle anfallenden Betriebskosten inklusive der Eigentümerpflichten wie Kommunalabgaben, Müll, Straßenreinigung, Schornsteinfeger etc. sowie die Bewirtschaftungs- und sonstigen Kosten zu tragen, die sich aus der Nutzung der Liegenschaft ergeben.

4 Institutionelle Förderung der AGSA

4.1 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

Seit der Übernahme der institutionellen Förderung der AGSA von der Staatskanzlei hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration den Bedarf der zu finanzierenden Aufgaben, welche zur Erfüllung des für die Förderung erforderlichen erheblichen Landesinteresses notwendig sind, nicht ermittelt und überprüft. Alternativen zum derzeitigen Betreibermodell des „einewelt haus Magdeburg“ wurden gleichfalls nicht geprüft, auch Wirtschaftlichkeitserwägungen sind nicht aktenkundig.²⁶

Dies gilt auch für die Prüfung der Angemessenheit der Personalausstattung. Ein Teil des aus der institutionellen Förderung finanzierten vollbeschäftigten Personals nimmt beispielsweise auch Tätigkeiten wahr, die mit der Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaft zu tun haben. Dabei handelt es sich um Tätigkeitsbereiche, die ggf. auch alternativ an externe Dienstleister vergeben oder vom Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement übernommen werden könnten.

Anhaltspunkte für eine Überprüfung der Notwendigkeit und des Umfangs der von der AGSA im Rahmen der institutionellen Förderung zu erledigenden Aufgaben sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes ausreichend vorhanden:

- Die Verwaltung und Bewirtschaftung der landeseigenen Liegenschaft des „*einewelt* haus Magdeburg“ bindet einen wesentlichen Teil der personellen und finanziellen Ressourcen der AGSA.
- Durch die Übertragung der Betreuung der Liegenschaft auf die AGSA sind erhebliche finanzielle Defizite bei dieser entstanden.
- Durch unvollständige Umlegung der Betriebskosten entsteht eine indirekte Förderung der Untermieter im „*einewelt* haus Magdeburg“.

²⁶ Nach Nr. 2.1 VV zu § 7 LHO bilden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen – also auch Zuwendungen – die Grundlage für spätere Erfolgskontrollen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen dabei mindestens Aussagen zu den in VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO genannten Teilaspekten enthalten (z. B. zum Handlungsbedarf, zu Zielen, finanziellen Auswirkungen, Nutzen und Folgekosten).

- Es gibt erhebliche Mängel bei der Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaft durch die AGSA (z. B. unzureichende Bedarfsermittlung der Bewachungs- und Reinigungsleistungen, Vergabefehler).
- Die Zuordnung und Abgrenzung geförderter Tätigkeitsbereiche von Beschäftigten der AGSA zur institutionellen bzw. projektbezogenen Förderung und deren Finanzierung ist unklar.

Begleitende Erfolgskontrollen zu Umfang und struktureller Ausgestaltung der institutionellen Förderung hat das Ministerium nicht durchgeführt²⁷.

Mit dem Verzicht auf eine Untersuchung zur derzeitigen Ausgestaltung der institutionellen Förderung der AGSA gibt das Ministerium ein wichtiges Planungsinstrument für die wirtschaftliche und zweckmäßige Umsetzung der Fördermaßnahme aus der Hand. Der Verzicht auf die begleitenden Erfolgskontrollen hat vor allem im Bereich der Verwaltung und Bewirtschaftung der von der AGSA genutzten landeseigenen Liegenschaft zu Defiziten bei der Wirtschaftlichkeit des Fördermitteleinsatzes geführt.

Die AGSA hat in der Stellungnahme vom 14. September 2016 ausgeführt, dass sie es für unzutreffend halte, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration den Bedarf der zu finanzierenden Aufgaben, welche zur Erfüllung des für die Förderung erforderlichen erheblichen Landesinteresses notwendig sind, nicht ermittelt und überprüft habe. Die AGSA verweist zur Begründung auf die vom Landtag initiierten Gespräche zur Überprüfung und Neustrukturierung der Beratungslandschaft in den Jahren 2011 und 2012. Das erhebliche Landesinteresse und die Ziele an der Förderung der AGSA sowie deren Aufgaben seien auf dieser Grundlage aktualisiert und formuliert worden.

Dem Landesrechnungshof sind die Ergebnisse dieser Gespräche bekannt²⁸. Der diesbezügliche Bericht enthält zwar neben der Analyse des Ist-Zustandes auch Aussagen zu Zielen, zur Begründung des Landesinteresses, zur bisherigen Entwicklung und zu Ergebnissen der Förderung der AGSA. Auch wird bereits als besonderes Problem für die AGSA die Entwicklung der Betriebskosten für das „einewelt haus“ erkannt. Der Landesrechnungshof weist aber darauf hin, dass im Ergebnis eingeschätzt wird, dass kein Bedarf für eine grundlegende Neustrukturierung besteht. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ersetzt der Bericht weder die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Erfolgskontrollen und die Festlegung konkret messbarer Ziele innerhalb der Förde-

²⁷ Im Rahmen des Verwendungsnachweises ist nach Nr. 11.1.3 VV zu § 44 LHO durch den Zuwendungsgeber zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Dabei ist – soweit dies in Betracht kommt – eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

²⁸ Bericht der Landesregierung über die Ergebnisse der Gespräche mit den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern vom 30. Dezember 2011, LT-Drs. 6/76, Vorlage 8

rung noch eine umfassende Analyse der bisherigen Struktur zum Betrieb des „*einewelt* haus Magdeburg“.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration zeitnah eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dahingehend durchführen, unter welchen Rahmenbedingungen die Fördermittel am wirksamsten für die Erledigung der Aufgaben der AGSA eingesetzt werden sollen. Begleitende Erfolgskontrollen bieten die Möglichkeit, Defizite im Förderverfahren und bei der Zielerreichung umgehend zu erkennen.

4.2 Unzureichende Festlegung des Zweckes und des Landesinteresses

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat in den Zuwendungsbescheiden der Jahre 2010 bis 2015 den Zweck der institutionellen Förderung nicht annähernd so beschrieben, dass auf dieser Grundlage eine Erfolgskontrolle möglich ist²⁹. So ist in den Zuwendungsbescheiden der Jahre 2010 bis 2015 der Zweck der institutionellen Förderung wie folgt abschließend bezeichnet:

Zuwendungen werden „... für die im Kontext mit der Tätigkeit der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt entstehenden Ausgaben bewilligt“.

Es fehlen beispielsweise Festlegungen zum Ziel und Umfang der Verwaltung und Bewirtschaftung des „*einewelt* haus Magdeburg“ völlig.

Bei einer institutionellen Förderung wie in diesem Fall sind für die Konkretisierung des Zweckes insbesondere die in der Satzung aufgeführten Ziele, Tätigkeiten und Aufgaben ergänzend heranzuziehen.

Jedoch sind weder die Trägerschaft des „*einewelt* haus Magdeburg“ noch deren Verwaltung und Bewirtschaftung in der Satzung der AGSA enthalten.

Der Landesrechnungshof kann zwar nachvollziehen, dass durch das „*einewelt* haus Magdeburg“ eine Umsetzung der Ziele und Aufgaben der AGSA unterstützt und befördert wird. Allerdings wird ein Teil der institutionellen Fördermittel der AGSA für Ausgaben verwendet, die nicht von ihr selbst, sondern von den weiteren Nutzern als Untermieter verursacht werden. Dadurch ergibt sich eine indirekte Förderung Dritter, die gleichfalls aus dem Zuwendungsbescheid nicht ersichtlich ist.

²⁹ Nach VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO soll der Zweck genau bezeichnet werden. Dieser muss so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass er auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Vorhabens oder des Förderprogramms dienen kann.

Die Vorgaben des Ministeriums im Zuwendungsbescheid reichen nach Auffassung des Landesrechnungshofes insgesamt nicht aus, um

- das Interesse des Landes zu definieren,
- eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle des Fördervorhabens zu ermöglichen,
- die Notwendigkeit und den Umfang der Förderung vollständig zu begründen und
- die beabsichtigten Förderziele des Ministeriums von den Zielen und Projekten weiterer Zuwendungsgeber und den gegebenenfalls weiteren Zielen der AGSA abzugrenzen.

Die AGSA hat in der Stellungnahme vom 14. September 2016 mitgeteilt, dass auf Grundlage der Gespräche zur Überprüfung und Neustrukturierung der Beratungslandschaft eine „eindeutigere und detailliertere Beschreibung und Festlegung des Förderzweckes im Zuwendungsbescheid unkompliziert möglich sein“ sollte.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration den Zuwendungszweck im Zuwendungsbescheid eindeutig und detailliert beschreibt und festlegt.

4.3 Förderung trotz ungesicherter Gesamtfinanzierung

Die Prüfung der Antragsunterlagen und der Finanzierung erfolgt in der Regel vor dem Förderjahr. Dazu muss der Zuwendungsempfänger einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorlegen, der alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben sowie einen Organisationsplan und eine Stellenübersicht oder einen Bedarfsnachweis enthalten muss. Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sowie über die voraussichtlich einzugehenden Verpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre ist als Anlage beizufügen.

Eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, ist unzulässig³⁰.

Problematisch für die AGSA ist bei der Beantragung der Fördermittel, dass hinsichtlich der Betreuung des „*einewelt* haus Magdeburg“ in diesem frühen Stadium der Antragstellung weder der tatsächliche Verbrauch noch die Preisentwicklung der Bewirtschaftungskosten vollständig bekannt sind, sondern Prognosen in die Planung aufgenommen werden müssen.

Im November 2012 hat die AGSA dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration für die Beantragung von Fördermitteln für das Jahr 2013 einen überarbeiteten Haushaltsplan übersandt, der einen Mehrbedarf von rund 21.000 € aufgrund von Kostensteigerungen bei den Betriebskosten für das „*einewelt* haus Magdeburg“ vorsah.

³⁰ vgl. VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO

Das Ministerium hat diese bei ihrer Bewilligung nicht berücksichtigt, sondern gebeten, die tatsächlichen Kosten im I. Quartal 2013 mitzuteilen. Die von der AGSA im Juni 2013 mitgeteilten tatsächlich entstandenen höheren Kosten hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration im November 2013 versucht, über eine überplanmäßige Ausgabe abzudecken. Das Ministerium der Finanzen hat dies zu Recht abgelehnt.

Letztlich haben die institutionelle Förderung und die Eigenmittel der AGSA nicht ausgereicht, die im Jahr 2013 entstandenen Bewirtschaftungskosten in Gänze zu decken.

Außerdem hat die AGSA bei der Beantragung der Fördermittel für die Jahre 2013 bis 2015 den Anträgen keine Vermögens- und Schuldenübersichten beigefügt. Da auch die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 noch nicht erstellt waren, konnten diese Angaben auch nicht daraus verwendet werden. Auch dies beeinträchtigt eine ordnungsgemäße und sorgfältige Prüfung der Gesamtfinanzierung durch das Ministerium.

Im Ergebnis hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Fördermittel ausgereicht, obwohl die Gesamtfinanzierung des Zuwendungsempfängers nicht prüfbar und nicht gesichert war.

Der Landesrechnungshof bewertet die Bewilligung von Fördermitteln ohne genügende Prüfung der Gesamtfinanzierung der Maßnahme, die in diesem Fall nicht gesichert war, kritisch. Eine unzureichende Prüfung der Finanzierung birgt das Risiko, dass die Ziele der Förderung nicht erreicht werden können und ggf. der Zuwendungsempfänger in existenzielle Bedrängnis gerät. Das finanzielle Risiko dieses rechtswidrigen Verwaltungshandelns hat das Ministerium auf den Zuwendungsempfänger AGSA abgewälzt.

Der Landesrechnungshof erwartet bei der Bewilligung der Fördermittel, dass sich die Finanzierung der Bewirtschaftungskosten für das „*einewelt* haus Magdeburg“ am sorgfältig ermittelten tatsächlichen und notwendigen Bedarf ausrichtet. Eine weitere Grundlage für die Bemessung der Förderhöhe sind vollständige und prüfbare Antragsunterlagen.

4.4 Defizit bei der institutionellen Förderung

Um einen Jahresfehlbetrag im Jahr 2013 von rund 26.000 € infolge der Betriebskostensteigerungen zu vermeiden, hat das Ministerium die AGSA mit dem Zuwendungsbescheid für das Jahr 2014 angewiesen, unbezahlte Rechnungen aus dem Jahr 2013 erst im Folgejahr zu bezahlen und für den Bewilligungszeitraum 2014 abzurechnen. Durch weiteres Verschieben von Ausgaben für Rechnungen in das jeweilige Folgejahr sollte die AGSA den „Abbau“ des Defizits ggf. bis zum Jahr 2016 fortsetzen.

Die AGSA hat auf diese Weise bereits fällig gewordene, aber noch unbezahlte Rechnungen i. H. v. rund 12.000 € in das Folgejahr übertragen. Hinzu kommen rund 4.000 € für die Wiederbeschaffung aufgebrauchter und zu ersetzender Verbrauchsmittel, die gleichfalls im Finanzierungsplan 2013 enthalten waren.

Im Widerspruch zu den zuwendungsrechtlichen Regelungen hat das Ministerium damit von der AGSA gefordert, dass diese einen Teil der Ausgaben des laufenden Förderjahres ins jeweils nächste Förderjahr überträgt und erkennt diese Ausgaben im nachfolgenden Bewilligungszeitraum der Folgeförderung als zuwendungsfähig an.

Eine solche Verfahrensweise ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes förderrechtlich wegen der Bindung der Ausgaben an den jeweiligen Bewilligungszeitraum unzulässig, zudem nicht sachgerecht und praktisch nicht durchführbar, da lediglich das Defizit von einem Förderjahr in das nächste verschoben wird. Das Problem der nicht auskömmlichen Finanzierung der AGSA wird damit nicht gelöst. Dies wäre nur durch tatsächliche Einsparungen bzw. weitere Einnahmen der AGSA oder, wenn diese Maßnahmen nicht zum Ziel führen, eine andere Bemessung der Fördermittel der institutionellen Förderung zu lösen.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit Geltung des neuen Mietvertrages ab dem Jahr 2014 die AGSA durch das Land in die Lage versetzt werden sollte, alle anfallenden Betriebs-, Bewirtschaftungs- und sonstige Kosten zu tragen.

Der Landesrechnungshof erwartet bei Fortführung des derzeitigen Betreibermodells, dass die institutionelle Förderung der AGSA so ausreichend bemessen wird, dass diese ihre vertraglichen Verpflichtungen aus dem Mietvertrag bei wirtschaftlicher Durchführung vollständig erfüllen kann.

4.5 Unzureichende Finanzierung des institutionell geförderten Personals der AGSA

Bei der AGSA werden einige Beschäftigte ausschließlich institutionell gefördert. Diese Beschäftigungsverhältnisse wurden bereits vor dem Inkrafttreten des Tarifvertrages der Länder (TV-L) zum 1. November 2006 begründet; die Vergütung erfolgte in Anlehnung an die Bestimmungen des Bundes–Angestellten–Tarifvertrages – Ost (BAT-O). Nach Inkrafttreten des TV-L hat die AGSA mit den Beschäftigten Nachträge zum Arbeitsvertrag abgeschlossen, woraus hervorgeht, dass ab dem 1. November 2006 an die Stelle des BAT-O der TV-L tritt.

Die Prüfung ergab, dass die im Haushaltsplan vorgesehenen Gesamtausgaben von der AGSA Entscheidungen erforderten, die auf eine Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse abweichend von der arbeitsvertraglichen Vereinbarung abzielten, um dadurch Personalausgaben einzu-

sparen. Die eingesparten Personalausgaben wurden zur Finanzierung von sächlichen Verwaltungsaufgaben eingesetzt.

Insgesamt hat die AGSA zur Finanzierung sächlicher Mehrausgaben in den Jahren 2010 bis 2013 folgende Einsparung bei den Personalausgaben vorgenommen:

Einsparungen durch	Betrag in €
verminderte Jahressonderzahlungen	18.970
verzögerte Realisierung der Tarifierpassungen	11.300
Nichtgewährung der tariflichen Einmalzahlung	1.710
insgesamt	31.980

Der Landesrechnungshof hat im Hinblick auf das institutionell geförderte Personal festgestellt, dass die AGSA dauerhaft unterfinanziert ist.

Bei Mitarbeitern, die sowohl institutionell als auch über Projektmittel bzw. Mitteln der Bürgerarbeit finanziert werden, war aus den Förderakten zur institutionellen Förderung eine klare Zuordnung bzw. Abgrenzung der institutionell geförderten Tätigkeiten von den Tätigkeiten, die in Projekten abgerechnet werden sollen, nicht erkennbar.

Ohne konkrete Festlegung von Projektaufgaben des Personals im Rahmen der institutionellen Förderung kann eine transparente Abgrenzung zu projektgeförderten Tätigkeiten nicht rechtssicher erfolgen. Es entsteht damit beispielsweise die Gefahr von Doppelförderungen.

Der Landesrechnungshof erwartet künftig eine ordnungsgemäße Abgrenzung zwischen institutioneller und Projektförderung auch hinsichtlich des Personals. Sofern das institutionell geförderte Personal auch zukünftig im bisherigen Umfang erforderlich sein wird, erwartet er eine angemessene Finanzierung, um die Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der institutionellen Förderung entsprechend der arbeitsvertraglichen Entgeltabrede durchzuführen.

5 Betreibung der Liegenschaft für das „*einewelt* haus Magdeburg“

5.1 Hohe Bewirtschaftungskosten durch unzureichende Beteiligung der weiteren Nutzer

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaft durch die AGSA einen wesentlichen Teil ihrer personellen und finanziellen Ressourcen bindet.

So werden zum Beispiel für folgende Aufgaben Haushaltsmittel aus der institutionellen Förderung benötigt:

- Veranlassung von Instandhaltung beim Vermieter und Pflege des Anwesens,
- notwendiger Reparatur- und Erhaltungsaufwand,
- Abschluss, Kontrolle und Finanzierung von Leistungsverträgen,
- finanzielle Absicherung von Eigentümerpflichten wie Kommunalabgaben, Müll-, Straßenreinigungs- und Schornsteinfegerkosten,
- Finanzierung von Wartungs- und Dienstleistungsverträgen, die im Verantwortungsbereich der AGSA liegen, wie z. B. Wartung des Fahrstuhls und der Rauchschutztüren sowie der Rahmenvertrag zur Versorgung mit Elektroenergie.

Die Bewirtschaftungskosten für die Liegenschaft betragen im Jahr 2014 bereits über 150.000 € jährlich. Das entspricht rund 37 % der bewilligten institutionellen Förderung der AGSA. Dabei sind die Bewirtschaftungskosten regelmäßig gestiegen (in 16 Jahren um 50 %) und haben einen immer größeren Anteil an der bis zum Jahr 2013 fast konstant gebliebenen institutionellen Förderung beansprucht. Hinzu kommt der Personalaufwand beispielsweise des Geschäftsführers, der Buchhalterin und des Haustechnikers für die Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaft.

Das wirtschaftliche Risiko für die Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaft verbleibt im Wesentlichen bei der AGSA. Aufgrund der vertraglichen Regelungen trägt die AGSA die vollständigen Mietzinsen der die Liegenschaft nutzenden Vereine und Organisationen. Zusätzlich kommt sie für beträchtliche Anteile der Bewirtschaftungskosten der Nutzer auf. Diese liegen aktuell bei monatlich rund 9 €³¹ je m². Nach den Vorgaben des Ministeriums zahlen die Nutzer unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch jedoch monatlich nur 3 € je m². Notwendige Anpassungen dieser Kosten können nach dem Mietvertrag nur auf Veranlassung des Ministeriums erfolgen. Die letzte Anpassung der Umlage fand im Jahr 2006 statt.

Hinzu kommt, dass die AGSA seit dem Jahr 2014 einen Mietzins in Höhe von 7.902 € jährlich für die fremdgenutzten Flächen zahlt, jedoch von den weiteren Nutzern des „*einewelt* haus Magdeburg“ als Untermieter kein bzw. nur in wenigen Fällen ein Nutzungsentgelt erheben darf.

Durch die nicht erhobenen Nutzungsentgelte und Bewirtschaftungskosten sind allein in den Jahren 2011 bis 2014 über 235.000 € aus den Mitteln der institutionellen Förderung der AGSA aufgewendet worden, um andere Nutzer des „*einewelt* haus Magdeburg“ zu unterstützen. Mit der Übernahme dieser Kosten durch die AGSA werden diese anderen Nutzer des „*einewelt* haus Magdeburg“ zugleich mittelbar gefördert, ohne dass es transparent im Haushalt des Landes und den Förderunterlagen ausgewiesen ist.

³¹ Von den monatlich insgesamt 8,85 €/m² entfallen auf Medienverbräuche 2,64 €/m², kommunale Abgaben und Wartungsverträge etc. 0,89 €/m², Bewachung 3,06 €/m² und Reinigung: 2,26 €/m² (Basisjahr 2014, bei einer Hauptnutzfläche von 1.464,20 m²).

Die Übernahme dieser Kosten ohne einen entsprechenden Ausgleich durch das Land gefährdet nach Auffassung des Landesrechnungshofes beträchtlich die Finanzierung der originären satzungsgemäßen Aufgaben der AGSA, da sie einen erheblichen Betrag aus der institutionellen Förderung für die Bewirtschaftung und Verwaltung der genutzten Landesliegenschaft aufwenden muss. Letztlich geht die Betreuung der Immobilie zu Lasten der fachlich-inhaltlichen Arbeit der AGSA.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration verweist in seiner Stellungnahme vom 15. September 2016 zum Jahresberichtsbeitrag darauf, dass die Bewirtschaftungskosten bei einem Jahresetat der AGSA von rund 1,7 Mio. € angemessen und nicht hoch seien.

Die AGSA sieht in ihrer Stellungnahme vom 14. September 2016 aufgrund der Höhe der anteiligen Umlage der Betriebskosten von 3 € pro m² keine indirekte Förderung der Nutzer der Liegenschaft. Denn unabhängig von den tatsächlich entstehenden Nebenkosten in Höhe von rund 9 € pro m² seien die verlangten anteiligen Betriebskosten in Höhe von monatlich 3 € pro m² im oberen Bereich vergleichbarer Immobilien. Das Ministerium und auch die AGSA verweisen zudem auf die politischen Gründungsintentionen, die zur Bereitstellung einer Landesliegenschaft und zur Schaffung des „einewelt haus Magdeburg“ führten³².

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Bewirtschaftungskosten, bezogen auf die institutionelle Förderung und die personellen Ressourcen der AGSA, die durch die Verwaltung und Bewirtschaftung gebunden werden, erheblich. Sie machen rund ein Drittel der institutionellen Förderung aus, von den übrigen Nutzern des „einewelt haus Magdeburg“ wird dagegen im Ergebnis der Betriebskostenumlage davon nur ein Sechstel ersetzt. Gerade vor dem Hintergrund der schwierigen finanziellen Lage der AGSA sollten die aufgezeigten Einsparpotentiale geprüft werden.

Bezüglich der politischen Rahmenbedingungen verweist der Landesrechnungshof auf die Ausführungen in den Vorbemerkungen (Punkt 1 des Beitrags).

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration eine kritische Betrachtung des Aufwands für die Überlassung und Nutzung der Landesliegenschaft für die AGSA und als „einewelt haus Magdeburg“ einerseits und die Erreichung der beabsichtigten Ziele und möglichen Ergebnisse der Förderung des Landes andererseits vornimmt.

³² vgl. insbesondere den Beschluss des Landtages vom 16. Juni 1995, LT-Drs. 2/24/999 B

5.2 Erhebliche Mängel bei der Bedarfsermittlung und Vergabe von Leistungen

Einen beträchtlichen Teil der Bewirtschaftungskosten machen die Bewachungs- und Reinigungsleistungen für das „einewelt haus Magdeburg“ aus.

Die AGSA ist aufgrund der institutionellen Förderung verpflichtet, Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sowie Leistungen wie die öffentliche Hand zu vergeben. Es gilt grundsätzlich sowohl haushalts- als auch vergaberechtlich das Wettbewerbsprinzip.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Dazu gehört auch die Prüfung, ob und wie eine Aufgabe durchgeführt werden muss. Grundlage dafür ist eine sorgfältige Bedarfsermittlung.

Jedoch ist weder aus den Unterlagen des Ministeriums noch der AGSA erkennbar, dass der erforderliche Bedarf der Reinigungsleistungen jemals geprüft bzw. die für die Reinigungsarbeiten bedeutsamen Grunddaten und erforderlichen Reinigungshäufigkeiten erhoben wurden. So ist beispielsweise auch nicht geprüft worden, in welchem Umfang die anderen Nutzer des „einewelt haus Magdeburg“ als Untermieter bereit wären, die Reinigung ihrer Büros selbst vorzunehmen oder sie auf eigene Kosten reinigen zu lassen.

Ähnlich verhält es sich bei den Bewachungsleistungen. Der seit Ende des Umbaus der Liegenschaft im Jahr 1996 mit einem ortsansässigen Bewachungsunternehmen abgeschlossene Vertrag läuft bis heute. Auch hier wurde nicht ermittelt, ob und in welchem Umfang und welcher Form eine Bewachung erforderlich ist. Alternativen zur ständigen nächtlichen Anwesenheit des Mitarbeiters der Sicherheitsfirma, wie z. B. Videoüberwachung, Bestreifung oder die Installation technischer Sicherheitsanlagen, haben weder das Ministerium noch die AGSA geprüft. Eine Gefährdungsanalyse für das „einewelt haus Magdeburg“ liegt nicht vor.

Diese Leistungen mit Auftragswerten³³ von zum Prüfungszeitpunkt rund 162.000 € netto (Bewachung) bzw. 124.000 € netto (Reinigung) hat die AGSA seit ihrem Bestehen außerhalb des Wettbewerbs und ohne transparentes Vergabeverfahren an ein und dasselbe Unternehmen vergeben³⁴. Vergabevermerke, die eine zulässige Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung rechtfertigen könnten, lagen nicht vor. Das Ministerium als Zuwendungsgeber hat dies über Jahre hinweg weder im Bewilligungs- noch im Verwendungsnachweisverfahren beanstandet. Zwar hatte das Ministerium bereits im Jahr 2012 die Notwendigkeit einer öffentlichen Ausschreibung erkannt, dokumentiert und eine beschränkte Ausschreibung der Reinigungsleistung vorbereitet. Das Vorhaben wurde aber bislang nicht umgesetzt.

³³ Angelehnt an § 3 Abs. 4 Nr. 2 der Vergabeverordnung hat der Landesrechnungshof den 48-fachen Monatswert als Auftragswert herangezogen.

³⁴ Die AGSA ist aufgrund der Nebenbestimmungen der Bescheide zur institutionellen Förderung verpflichtet, Leistungen wie die öffentliche Hand zu vergeben.

Durch die fehlende Bedarfsermittlung und durch die Vergabe außerhalb des Wettbewerbs ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht sichergestellt, dass die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden und werden.

Die AGSA hat die Prüfungsfeststellungen in der Stellungnahme vom 14. September 2016 grundsätzlich bestätigt. Aus ihrer Sicht können die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel nur durch einvernehmliches Handeln von Eigentümer (Land) und Verwalter (AGSA) sowie die fachliche Unterstützung des Verwalters durch den Eigentümer behoben werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die AGSA in Abstimmung mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ggf. erforderlichen Bedarfe für Reinigung und Bewachung des „*einewelt* haus Magdeburg“ ermittelt und danach die Leistungen durch die AGSA nach den zuwendungsrechtlich geltenden vergaberechtlichen Vorschriften ausgeschrieben werden. Die langjährigen unbefristeten Verträge sind zwingend zu kündigen.

6 Durchführung von Förderverfahren als ministerielle Aufgabe

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration führt das gesamte Verfahren zur institutionellen Förderung der AGSA sowie die Förderung von Projekten der AGSA und anderer Zuwendungsempfänger selbst durch. Ministerien sollen jedoch nur vorbereitende, gesetzgeberische und allgemein lenkende Aufgaben sowie zentrale Aufgaben der Planung, der Aufsicht und der Erfolgskontrolle wahrnehmen³⁵.

In der Gründungs- und Anlaufphase der AGSA mag die Durchführung der Förderverfahren auf ministerieller Ebene aus Sicht des Landesrechnungshofes zunächst gerechtfertigt gewesen sein. Mittlerweile wird die Zuwendung für die institutionelle Förderung der AGSA seit über 19 Jahren gewährt. Es handelt sich um weitgehend gleichförmige Förderungen, die hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung und der Höhe des Förderumfangs relativ unverändert geblieben sind. Insoweit waren Auswahlkriterien oder sonstige Besonderheiten bei der Vergabe der Zuwendung durch das Ministerium in der Regel nicht zu berücksichtigen. Die Vergabe der Zuwendungen war vielmehr direkt von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln abhängig. Besondere Änderungen oder Entscheidungen im Förderverfahren hat der Landesrechnungshof während der örtlichen Erhebungen nicht festgestellt. Ähnliches gilt für die vom Ministerium geförderten Projekte der AGSA.

³⁵ vgl. § 8 des Organisationsgesetzes Sachsen-Anhalt und § 6 der vergleichbaren Regelung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien – Allgemeiner Teil – (GGO LSA I)

Darüber hinaus zeigte die Prüfung, dass das Förderverfahren im Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration erhebliche zuwendungsrechtliche Defizite aufweist. Durchaus vergleichbare Feststellungen hatte der Landesrechnungshof dem Ministerium bereits bei einer vorangegangenen Prüfung eines ähnlichen Trägers mitgeteilt.

Der Landesrechnungshof kann keine Gründe erkennen, dass die Förderverfahren auch künftig zwingend durch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration durchgeführt werden müssen. Er empfiehlt, die Übertragung auf eine nachgeordnete Behörde zu prüfen.

7 Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Förderverfahren der AGSA durch die Verwaltung künftig von der Bewilligung bis zur Verwendungsnachweisprüfung sorgfältig und fachkundig begleitet und Rechtskonformität hergestellt wird sowie die Missstände umgehend abgestellt werden.

Im Vordergrund sollten hinsichtlich der institutionellen Förderung dabei stehen:

- eine Analyse der von der AGSA im Rahmen dieser Förderung erwarteten Aufgaben sowie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, unter welchen Rahmenbedingungen die Haushaltsmittel am wirksamsten für die Erledigung dieser Aufgaben eingesetzt werden sollten,**
- die Festlegung des Zweckes so eindeutig und detailliert, dass er als Grundlage für die begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs der Förderung dienen kann.**

In diesem Zusammenhang muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Prüfung hinsichtlich der Abgrenzung bzw. Trennung der originären institutionellen Förderung von der Verwaltung und Bewirtschaftung einer Landesimmobilie erfolgen. Dabei ist auch zu untersuchen, inwieweit die Nutzer des „*einewelt* haus Magdeburg“ künftig an dessen Bewirtschaftungskosten angemessen beteiligt werden können.

In diesem Zusammenhang ist der Bedarf für die Bewachungs- und Reinigungsleistungen des „*einewelt* haus Magdeburg“ der Bedarf zeitnah zu analysieren. Die bestehenden Verträge sind zu kündigen und – sofern künftig notwendig – die Leistungen nach wirtschaftlichen und wettbewerblichen Gesichtspunkten an leistungsfähige Anbieter zu vergeben.

Zugleich sollte das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration prüfen, ob die Bearbeitung solcher Förderverfahren auf einen geeigneten nachgeordneten Bereich übertragen werden kann.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	0517	- Kinder, Jugend, Familie
Einzelplan	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1306	- Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 bis 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord
Haushaltsvolumen		- rd. 4,5 Mio. €

(4) Vergabeverstöße bei der Sanierung von Kindertagesstätten durch ein verbundenes Unternehmen eines Wohlfahrtsverbandes

Bei der Sanierung von zwei Kindertagesstätten mit Fördermitteln des Sozialministeriums³⁶ hat der Zuwendungsempfänger – ein verbundenes Unternehmen eines Wohlfahrtsverbandes - gegen die Bestimmungen der VOB/A verstoßen.

So führte das vom Zuwendungsempfänger beauftragte Planungsbüro im Vergabeverfahren für die Bauleistungen der beiden geprüften Kitas vergaberechtlich nicht zulässige Aufklärungsgespräche mit Bietern. Im Anschluss beauftragte der Zuwendungsempfänger diese Bieter, obwohl sie ursprünglich nicht in der Angebotswertung auf Rang 1 lagen. Diese Vorgehensweise bei der Auftragsvergabe führte zu einem erhöhten Korruptionsrisiko.

Bei der Vergabe von Planungsleistungen hat der Zuwendungsempfänger nicht förderfähige Leistungen beauftragt und vergütet.

Das vom Zuwendungsempfänger beauftragte Planungsbüro, ebenfalls ein verbundenes Unternehmen des Wohlfahrtsverbandes, schloss zeitnah HOAI-Verträge mit freiberuflich Tätigen zu den erforderlichen Planungsleistungen ab. Wie die Aufteilung der Leistungen im Einzelnen erfolgte, konnte der Landesrechnungshof den Verträgen nicht entnehmen. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Honorarmindestsätze hierbei unterschritten wurden.

³⁶ bis 2011 Ministerium für Gesundheit und Soziales
ab 2011 bis 2016 Ministerium für Arbeit und Soziales
ab 2016 Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration

1 Vorbemerkungen

Das Land Sachsen-Anhalt gewährt Zuwendungen für Investitionen in Kindertages-einrichtungen. Um eine familien- und kinderfreundlichere Infrastruktur zu schaffen, sollen mit Hilfe der Zuwendungen bauliche Mängel in Kindertageseinrichtungen behoben werden. Die Strukturqualität des Kinderbetreuungssystems soll insgesamt verbessert werden, wobei bei der Auswahl der Förderprojekte der Schwerpunkt auf wirtschaftlich sinnvolle und langfristig gesicherte Standorte gelegt wird.

Im Rahmen der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen in Kindertageseinrichtungen, RdErl. des Ministeriums für Arbeit und Soziales vom 1. März 2008 - 43.0.0.1, zuletzt geändert am 8. April 2011 (MBI. LSA 2011, S.167), förderte das Land im vorgegebenen Zeitraum Träger von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen. Bewilligungsbehörde war das Landesverwaltungsamt.

Die Zweckbindungsfrist für die geförderten Maßnahmen beträgt 15 Jahre.

Der Landesrechnungshof prüfte im Zeitraum 2013 bis 2014 die Sanierung zweier Kindertagesstätten, gemäß der v. g. Richtlinie. Träger dieser Kindertagesstätten ist ein verbundenes Unternehmen eines Wohlfahrtsverbands. Die Sanierungskosten gliederten sich wie folgt auf:

KITA 1:	Gesamtausgaben:	2.598.248,33 €
	davon zuwendungsfähig	2.586.000,00 €
KITA 2:	Gesamtausgaben:	2.268.240,49 €
	davon zuwendungsfähig	1.935.242,71 €

Insbesondere stellte der Landesrechnungshof Folgendes fest:

2 Feststellungen

2.1 *Nicht zulässige Auftragsvergabe*

Bei der Gewährung von Zuwendungen ist der Zuwendungsempfänger verpflichtet, Bedingungen und Auflagen des Zuwendungsbescheides zu erfüllen. Dabei sind gemäß den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) bei der Vergabe von Aufträgen über 100.000 € (netto) Auftragswert je Los die Bestimmungen der VOB und VOL anzuwenden.

Der Landesrechnungshof hat u. a. festgestellt, dass im Vergabeverfahren für die Bauleistungen der untersuchten Kindertageseinrichtungen vergaberechtlich unzulässige Aufklärungsgespräche mit Bietern geführt und diese anschließend beauftragt wurden, obwohl diese ursprünglich nicht in der Angebotswertung als wirtschaftlichster Bieter auf Rang 1 lagen. Die Vergabevermerke waren unvollständig, so dass die Gründe für diese Entscheidungen nicht dokumentiert waren.

Des Weiteren stellte der Landesrechnungshof

- eine mangelnde Transparenz in der Aktenführung,
- eine Verletzung des Vier-Augen-Prinzips und
- eine fehlende Trennung zwischen Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen fest.

Damit hat der Zuwendungsempfänger bei der Umsetzung der geförderten Baumaßnahmen mehrfach gegen Bestimmungen der VOB/A und gegen Auflagen des Zuwendungsbescheides verstoßen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei Vergabeverstößen vom Zuwendungsgeber Rückforderungen auf der Grundlage eines Aufhebungsbescheides geltend gemacht werden können.

Derartige Verstöße begünstigen das Korruptionsrisiko.

In der folgenden Tabelle sind die diesbezüglichen Feststellungen des Landesrechnungshofes, die Risiken einer Korruptionsgefährdung und mögliche Präventivmaßnahmen zusammengefasst:

	Prüfungsfeststellungen des LRH	Korruptionsgefährdung	Prävention
Planung	<ul style="list-style-type: none"> - Es besteht keine ausreichende Aufgabentrennung - Planung, Ausschreibung und Überwachung liegen bei einer Stelle/Büro 	<ul style="list-style-type: none"> - Verknüpfung der Interessen von Mitarbeitern, beauftragten Planern und Architekten sowie potentiellen Bietern - Unberechtigte Übermittlung von kalkulationsrelevanten Informationen an Bieter - Beeinflussung der Planung durch Bieter 	<ul style="list-style-type: none"> - Verhinderung von Interessenkollisionen und unzulässigen Informationsübermittlungen - Für Leistungsphasen bis zur Vergabe und für die spätere Ausführungsplanung verschiedene Büros beauftragen
Ausschreibung	<ul style="list-style-type: none"> - Vorschriften über die öffentliche Ausschreibung von Bauleistungen wurden nicht beachtet - Gründe für die gewählten Abweichungen vom Grundsatz der öffentlichen Vergabe waren nicht dokumentiert 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausschaltung des Wettbewerbes, Verstoß gegen das Transparenzgebot und Ungleichbehandlung der Bieter - Bevorzugung bestimmter Bieter durch unzulässige Abkehr vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung 	<ul style="list-style-type: none"> - Gewährleistung von Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung der Bieter durch strikte Einhaltung der Vergabevorschriften (insbesondere des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung)
Leistungsverzeichnis	<ul style="list-style-type: none"> - Pauschalisierung des Angebotspreises, obwohl genaue Beschreibung der Leistung und genaue Mengenermittlung möglich waren 	<ul style="list-style-type: none"> - Manipulation von Leistungsbeschreibungen (Leistungsverzeichnissen), - die Leistungsbeschreibung bestimmt Inhalt und Umfang der zu erbringenden Bauleistung und ist Kernstück der Vergabeunterlagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Gewährleistung ordnungsgemäßer Leistungsverzeichnisse als Grundlage für Vergabe, Bauausführung und Abrechnung
Vergabe	<ul style="list-style-type: none"> - Eröffnungstermin wurde nicht von einer besonderen Vergabestelle durchgeführt - Verspätet eingegangene Angebote wurden nicht zurückgewiesen, sondern gewertet 	<ul style="list-style-type: none"> - Manipulation bei der Angebotseinholung sowie bei der Eröffnung und Wertung der Angebote 	<ul style="list-style-type: none"> - Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Vergabe durch strikte Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen

	Prüfungsfeststellungen des LRH	Korruptionsgefährdung	Prävention
Vergabe	<ul style="list-style-type: none"> - Bieterangebote wurden vom Auftraggeber nachträglich handschriftlich korrigiert - Preisspiegel wurden nicht erstellt - Vergabe der Bauleistungen an Bieter, die nicht auf Platz 1 der Bieterreihenfolge lagen 		
Bauausführung	<ul style="list-style-type: none"> - Bautagebuch wurde nicht geführt - Überwachungsprotokolle und Protokolle über Baustellenkontrollen liegen nicht vor - Der Auftraggeber hat keine eigene Fotodokumentation erstellt 	<ul style="list-style-type: none"> - Manipulationen am Bau (während der Bauausführung) durch Minder- oder Schlechtleistungen des Auftragnehmers (fehlende Bauteile, vertragswidriger Einsatz minderwertiger Bauprodukte, schlechte Verarbeitung, „Einsparung von Material“) und mangelhafte Bauüberwachung 	<ul style="list-style-type: none"> - Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Überwachung der Vertragserfüllung und Bauüberwachung sowie einer begleitenden Qualitäts- und Erfolgskontrolle vor Ort
Abrechnung	<ul style="list-style-type: none"> - Durch Pauschalisierung bei mehreren Baulosen wurden dort keine Aufmaße geführt, so dass Mehr- und Minderleistungen nicht erfasst und abgerechnet werden konnten 	<ul style="list-style-type: none"> - Manipulation bei der Abrechnung 	<ul style="list-style-type: none"> - Sorgfältige Prüfung der Vertragserfüllung und Rechnungsprüfung

Der Landesrechnungshof hat dem zuständigen Ministerium und dem Landesverwaltungsamt empfohlen, künftig dem Zuwendungsempfänger einen Leitfaden für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Verfügung zu stellen.

Auch in Hinsicht auf mögliche Rückforderungen des Zuwendungsgebers sollten folgende Hinweise in diesem Leitfaden enthalten sein:

- strikte Einhaltung der Vergabevorschriften der VOB/A, VOL/A bzw. VgV³⁷
- völlige Transparenz bei der Entscheidung über Lieferungen und Vergaben, insbesondere eine nachvollziehbare schriftliche Begründung jedweder Entscheidungen,
- Durchsetzung des Vier-Augen-Prinzips,
- Trennung zwischen Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen,
- die Errichtung einer unabhängigen Vergabestelle mit Personen, die an der weiteren Abwicklung des Vergabeprozesses nicht beteiligt sind,
- eine umfassende Mitarbeiterfortbildung in den Bereichen des öffentlichen Vergabewesens,
- alle beschränkten und freihändigen Vergaben ab einem bestimmten Auftragswert in Listen zu erfassen und den jeweiligen Gegenstand und Umfang der Vergabe, den Auftragnehmer, den Namen des Sachbearbeiters und den Grund der Verfahrenswahl zu dokumentieren.

Nach erfolgtem Abschlussgespräch zur Prüfung in 2015 hatten das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration, das Landesverwaltungsamt und der Zuwendungsempfänger bereits erklärt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umzusetzen und entsprechende Richtlinien bzw. Leitfäden zu erarbeiten.

In ihrer Stellungnahme vom 30. März 2016 haben das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration und das Landesverwaltungsamt nochmals dargelegt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umzusetzen und entsprechende Richtlinien zu erarbeiten. In der Richtlinie zum Bundesrippenprogramm 2015 – 2018 wurden bereits Hinweise zur Beachtung der Vergabevorschriften eingearbeitet. Der Zuwendungsempfänger führte aus, dass zur Prävention der durch den Landesrechnungshof festgestellten, möglichen Risiken mehrere Maßnahmen ergriffen wurden, u. a. die Erstellung eines Leitfadens zur Vergabe öffentlicher Aufträge, der zum 1. April 2016 in Kraft trat und die Einrichtung einer unabhängigen Vergabestelle.

³⁷ Oberhalb der Schwellenwerte ist seit dem 18. April 2016 die VOL/A weggefallen und an ihre Stelle die VgV getreten.

2.2 Vergabe von Planungsleistungen

2.2.1. Ingenieurvertrag für raumbildende Ausbauten

Der Träger der Kindertageseinrichtung KITA 1 erteilte am 31. Juli 2009 einem Planungsbüro den Auftrag für die Objektplanung des Gebäudes nach § 15 HOAI. Der Leistungsumfang dieses Vertrages umfasste alle Grundleistungen der Leistungsphasen 1, 3 bis 9. Die Vertragspartner vereinbarten für diese Leistungen ein Pauschalhonorar von 102.420 € netto. In diesem Vertrag war bereits das Honorar für den raumbildenden Ausbau enthalten.

Gleichzeitig schlossen die v. g. Vertragspartner einen weiteren Planungsvertrag für dieses Objekt für raumbildende Ausbauten nach § 15 HOAI (Leistungsphase 1, 3 bis 9). Für diese Planungsleistungen vereinbarten die Vertragspartner ein Gesamtpauschalhonorar von 4.950 € netto. Gemäß den Unterlagen zur Kostenverfolgung hat der Träger der Kindertageseinrichtungen diesen Betrag gezahlt.

Nach § 25 HOAI³⁸ kann ein besonderes Honorar für raumbildenden Ausbau nicht berechnet werden, wenn dem Auftragnehmer auch Grundleistungen für diese Gebäude nach § 15 HOAI übertragen werden. Diese Leistungen sind bei der Vereinbarung des Honorars für die Grundleistungen für Gebäude im Rahmen der festgesetzten Mindest- und Höchstsätze zu berücksichtigen.

Damit verstößt die Vereinbarung des zusätzlichen Honorars für raumbildenden Ausbau gegen die Regelungen der zu diesem Zeitpunkt gültigen HOAI.

Überzahlte Honorare sind keine zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel. Sie sind nach Nr. 8 ANBest-P dem Zuwendungsgeber zu erstatten und gemäß Nr. 8.4 ANBest-P zu verzinsen.

Der Landesrechnungshof hatte das Landesverwaltungsamt gebeten, bei der Prüfung des Verwendungsnachweises das nicht förderfähige Honorar zuzüglich Zinsen abzusetzen bzw. zurückzufordern.

Das Landesverwaltungsamt teilte hierzu mit, dass die Verträge am 31. Juli 2009 geschlossen wurden und somit § 25 Abs. 1 der HOAI 2002 galt. Eine entsprechende Überprüfung der Honorarermittlung wird derzeit durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt durchgeführt.

³⁸ zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses gültige Fassung der HOAI 2002

2.2.2 Weitervergabe von Planungsleistungen an Nachunternehmen

Mit der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme bei KITA 2 beauftragte der Träger der Kindertageseinrichtung als verbundenes Unternehmen eines Wohlfahrtsverbandes ein Planungsbüro, das ebenfalls ein verbundenes Unternehmen desselben Wohlfahrtsverbandes ist. Dieses Unternehmen bietet Leistungen im Bereich des Immobilienmanagements, der Projektsteuerung und der Gebäudeplanung an.

Für die Baumaßnahme wurden die kompletten Leistungen für die Objektplanung für Gebäude, Tragwerksplanung, Planung der Thermischen Bauphysik und des Wärmeschutzes sowie Planung der Technischen Ausrüstung (HLS und Elektrotechnik) vergeben.

Dazu hatte der Träger der Kindertageseinrichtung mit dem Planungsbüro insgesamt vier HOAI-Verträge abgeschlossen. Darin waren u. a. Stundensätze nach § 6 HOAI, Nebenkosten nach § 7 HOAI, die vollen v. H.-Sätze nach den §§ 15, 64 und 74 HOAI 2002 sowie zwischen 93 und 95 % der Grundleistungen vereinbart.

Zeitnah dazu schloss dieses Planungsbüro, nunmehr als Auftraggeber, HOAI-Verträge mit freiberuflich Tätigen zu den o. a. Planungsleistungen ab.

Abweichend zu den v. g. Vertragsinhalten waren in diesen Verträgen nur ca. 50 bis 53 v. H. des ursprünglichen Honorars für die Grundleistungen nach HOAI sowie geringere Stundensätze vereinbart.

Den Verträgen konnte der Landesrechnungshof keine konkreten Regelungen dazu entnehmen, welche Teilleistungen der Grundleistungen aus den Leistungsbildern im Einzelnen durch das verbundene Unternehmen des Wohlfahrtsverbandes zu erbringen waren.

Weiterhin war für den Landesrechnungshof aus den vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar, warum in den HOAI-Verträgen mit den Planungsbüros geringere Stundensätze für Zeithonorare vereinbart waren als in den HOAI-Verträgen zwischen dem Träger der Kindertageseinrichtung und dem verbundenen Unternehmen des Wohlfahrtsverbandes. So hat ein Ingenieurbüro für Planungsteilleistungen der Gebäudeplanung einem Stundensatz i. H. v. 48 € abgerechnet. Das verbundene Unternehmen des Wohlfahrtsverbandes hat gegenüber dem Träger der Kindertageseinrichtung für die gleiche Leistung einen Stundensatz i. H. v. 52 € geltend gemacht.

Dem Landesrechnungshof war nicht ersichtlich, dass das verbundene Unternehmen des Wohlfahrtsverbandes im Rahmen der Bauvorhaben eigene Planungsleistungen erbracht hat. Nach den vorgelegten Planungsunterlagen (z. B. technische Zeichnungen, statische Berechnungen) haben

die freiberuflichen Planungsbüros die Grundleistungen der o. a. Paragraphen der HOAI vollumfänglich erbracht.

Nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) § 1 gelten die darin enthaltenen Bestimmungen für die Berechnung der Entgelte für die Leistungen der Architekten und der Ingenieure (Auftragnehmer), soweit sie durch Leistungsbilder oder andere Bestimmungen dieser Verordnung erfasst werden.

In den HOAI-Verträgen sind u. a. Zeithonorare nach § 6 HOAI, Nebenkosten nach § 7 HOAI sowie die Grundleistungen nach den §§ 15, 64 und 74 HOAI zu vereinbaren.

Der Einsatz von Nachunternehmern war dem Träger der Kindertageseinrichtung bekannt und erfolgte mit seiner Zustimmung.

In seiner Stellungnahme führt der Zuwendungsempfänger aus, dass das verbundene Unternehmen selbst Planungsleistungen übernommen habe. Im Einzelnen sei hier die Leistungsphase 3, Mitwirken am Planungskonzept, Integrieren der Leistung anderer an der Planung Beteiligter oder die Leistungsphase 6, Mitwirken bei der Ermittlung und Zusammenstellung von Mengen und Massen, einschl. der Zuarbeit anderer an der Planung fachlich Beteiligter angeführt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass selbst bei vollständiger Erbringung der Leistungsphasen 3 und 6 durch das verbundene Unternehmen lediglich ca. 21 v. H des Honorars für die Grundleistungen abzugsfähig gewesen wären.

Da durch das verbundene Unternehmen des Wohlfahrtsverbandes keine Teilplanungsleistungen definiert und erkennbar waren, ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass mit der o. a. Verfahrensweise - insbesondere durch die Vereinbarung von nur rund 50 bis 53 % des Honorars für die Grundleistungen nach HOAI für das nachbeauftragte Planungsbüro - die in der HOAI festgesetzten Honorarmindestsätze unterschritten wurden.

2.3 Geänderte Bieterreihenfolge bei der Vergabe der Bauleistungen

Der Zuwendungsempfänger hat im Vergabeverfahren für die Bauleistungen für die KITA 2 mit Bietern Aufklärungsgespräche geführt, die nicht an erster Stelle der zum Submissionstermin feststehenden Bieterreihenfolge lagen.

In der Folge wurde mehrfach die Bieterreihenfolge geändert.

Der Landesrechnungshof führt hier beispielhaft an:

Los 3, Abbruch, Altbau

Das wirtschaftlichste Angebot lag zum Eröffnungstermin am 5. Oktober 2009 bei einer Summe von 129.442,76 €, das Drittplatzierte (!) bei 151.169,25 €. Am 7. Oktober 2009, also nach dem Eröffnungstermin und damit nach Öffnung und Verkündung der anderen Gebote, teilte der bis dahin Drittplatzierte per Fax mit, dass er die Lohnkostenanteile bzw. die Geräteeinsatzanteile falsch zusammengefasst habe und sich daraus neue Einheits- und Gesamtpreise ergeben. Die Preisänderungen wurden handschriftlich vom Bauleiter des Zuwendungsempfängers in das Originalangebot eingetragen, welches nunmehr mit 132.261,72 € abschloss.

Aus formalen Gründen (fehlende Originalunterschrift des Bieters unter seinem Angebot, nachträgliche Preisänderung) hätte das Angebot dieses Bieters hier im weiteren Vergabeverfahren zwingend ausgeschlossen werden müssen. Unabhängig davon wurde dieser Bieter und nicht der wirtschaftlich günstigste Bieter am 22. Oktober 2009 zu einem Aufklärungsgespräch eingeladen. In diesem Gespräch gewährte der jetzt Zweitplatzierte einen weiteren Nachlass.

Nach § 23 (1) VOB/A 2006³⁹ sind Angebote, die im Eröffnungstermin dem Verhandlungsleiter bei Öffnung des ersten Angebots nicht vorgelegen haben, auszuschließen. Dazu gehören auch Angebote, die in einer späteren Phase des Vergabeverfahrens abgegeben werden, beispielsweise nachträglich gewährte Preisnachlässe während eines Aufklärungsgesprächs.

Nach § 24 (1), Abs. 1 VOB/A 2006 darf der Auftraggeber nach Öffnung der Angebote bis zur Zuschlagserteilung von einem Bieter nur Aufklärung verlangen, um sich über seine Eignung, insbesondere seine technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, das Angebot selbst, etwaige Nebenangebote u.a. zu unterrichten.

Verhandlungen mit dem Ziel, über nachträgliche Änderungen der Angebotspreise die Bieterreihenfolge zu ändern, sind nicht zulässig.

Aus den dem Landesrechnungshof vorgelegten Unterlagen geht nicht hervor, warum der Träger der Kindereinrichtung mit den in der Bieterliste vorn liegenden Bietern keine Aufklärungsgespräche geführt hat. Fachliche Gründe konnten gegenüber dem Landesrechnungshof nicht angeführt werden.

Da bei einer beschränkten Ausschreibung die Sach- und Fachkunde sowie die Zuverlässigkeit der Bieter bereits im Vorfeld der Aufforderung zur Angebotsabgabe zu prüfen waren, scheiden diese als mögliche Gründe aus.

³⁹ zum Zeitpunkt der Baudurchführung gültige Fassung

Der Wohlfahrtsverband als Zuwendungsempfänger hat im Vergabeverfahren der Bauleistungen mehrfach gegen die § 23 und § 24 VOB/A verstoßen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes liegt hier ein schwerer Vergabeverstoß vor. Daher ist vom Zuwendungsgeber zumindest die teilweise Rückforderung der Zuwendungen zu prüfen.

Auf das Korruptionsrisiko eines solchen Vorgehens wird verwiesen.

Das Landesverwaltungsamt nimmt in seinen Ausführungen vom 30. März 2016 Bezug auf die ANBest-P. Gemäß Nr. 3 ANBest-P genügt bei einem geschätzten Auftragswert je Los bis 100.000 € netto die Einholung von drei Angeboten. Bietergespräche und Verhandlungen seien hierbei zulässig. Die Vergabe soll jedoch nach wirtschaftlichen und wettbewerblichen Gesichtspunkten wie dem Gleichbehandlungsgebot erfolgen. Das Landesverwaltungsamt hatte bereits im April 2014 auf die Vergabeprobleme bei der Durchführung der Baumaßnahme gegenüber dem Zuwendungsempfänger verwiesen. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes wurden berücksichtigt. Unter Beachtung der Leitlinien der EU-Kommission zur Festsetzung von Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge „werden beim Zuwendungsempfänger in den betroffenen Losen wegen mangelnder Transparenz und Gleichbehandlung der Bieter bis zu 25 v. H. der Auftragssummen nicht anerkannt.“

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die betrachteten Lose über dem Auftragswert von 100.000 € netto lagen. Die Argumentation des Landesverwaltungsamt im Zusammenhang mit der ANBest-P und einem geschätzten Auftragswert bis 100.000. € netto je Los greift somit nicht.

Weiterhin hat sich der Zuwendungsempfänger mit der durchgeführten beschränkten Ausschreibung und dem festgesetzten Submissionstermin im förmlichen Verfahren des öffentlichen Auftragswesens befunden. Damit sind Preisverhandlungen grundsätzlich ausgeschlossen.

3 Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration bei Zuwendungen im Baubereich sicherstellt, dass Vorschriften und Rege-

lungen für das Öffentliche Bauen, insbesondere die VOB/A, regelkonform vom Zuwendungsnehmer umgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Zuwendungsnehmer bei künftigen Verfahren:

- strikte Einhaltung der ANBest-P als Auflage des Zuwendungsbescheides und damit die Umsetzung der Vergabevorschriften der VOB/A, VOL/A bzw. VgV.
- völlige Transparenz bei der Entscheidung über Lieferungen und Vergaben , insbesondere eine nachvollziehbare schriftliche Begründung jedweder Entscheidungen,
- Durchsetzung des Vier-Augen-Prinzips,
- Trennung zwischen Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
Kapitel	0811	–	Eichverwaltung
Haushaltsvolumen (Zuschüsse)	2011 bis 2014	–	2.547.450 €

(5) Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landeseichamtes (LEA)

Im Rahmen einer Evaluation des Landeseichamtes im Jahre 2009 konnten wirtschaftliche Vorteile der bestehenden Organisationsform (Landesbetrieb nach § 26 LHO) gegenüber einem Betrieb in Behördenform nicht nachgewiesen werden.

Zielvereinbarungen zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft⁴⁰ und dem Landeseichamt sind im Prüfungszeitraum hinsichtlich der Ergebnissteuerung bzw. Qualitätssicherung - entgegen den Vorgaben des Grundsatzerlasses - nicht abgeschlossen worden.

Durch die Einführung des Cash-Concentration-Verfahrens, zu dem das Landeseichamt nach dem Grundsatzerlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO verpflichtet ist, entsteht ein deutlicher Mehraufwand in der Verwaltung des Landeseichamtes, den das Ministerium hin- nimmt.

Das Landeseichamt hat unrichtig ausgewiesene Arbeitstage auf der Rechnung einer Zeitar- beitsgesellschaft als richtig bestätigt und entsprechende Zahlungen veranlasst.

Die Zielstellenzahlen des Personalentwicklungskonzeptes weichen vom Personalbedarf für das Landeseichamt ab.

1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2014/2015 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landeseichamtes geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Erhebung der Einnahmen sowie die Mittelbewirtschaftung bei den Ausgaben und ausgewählte Fragen der Personalwirtschaft einschließlich der Ermittlung des Personalbedarfs.

⁴⁰ Bis zur Landtagswahl am 13. März 2016, nun Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung

Dem Landeseichamt obliegt als zuständige Behörde die Erfüllung der Bestimmungen im gesetzlich geregelten Mess- und Eichwesen, insbesondere gemäß

- dem Eichgesetz,
 - der Eichordnung,
 - der Eichkostenverordnung,
 - der Fertigverpackungsverordnung,
 - dem Waffen- und Beschussgesetz
- in der jeweils geltenden Fassung.

Zusätzlich überwacht das Landeseichamt ab dem Jahr 2014 den Vollzug von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Marktüberwachung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

Das Landeseichamt Sachsen-Anhalt ist seit 1. Januar 2002 ein Landesbetrieb nach § 26 LHO mit Sitz in Halle (Saale) und den Außenstellen in Magdeburg, Dessau-Roßlau und Stendal. Die Außenstelle Stendal wird seit 1. Januar 2012 der Außenstelle Magdeburg als Nebenstelle zugeordnet.

Die Zuschüsse des Landes für laufende Zwecke und für Investitionen des Landeseichamtes stellen sich für die Haushaltsjahre ab 2011 wie folgt dar:

Zuschüsse des Landes (Angaben in €)

Haus- halts- jahr	Zuschüsse	lt. Haushaltsplan	Ist lt. Haushalts- rechnung	Gesamt (lt. Haushalts- rechnung)
2011	- für laufende Zwecke - für Investitionen	371.000 54.000	371.000* 52.450*	423.450
2012	- für laufende Zwecke - für Investitionen	598.000 217.900	598.000 217.900	815.900
2013	- für laufende Zwecke - für Investitionen	495.600 262.500	495.600 262.500	758.100
2014	- für laufende Zwecke - für Investitionen	664.900 250.500	300.000 250.000	550.000
2015	- für laufende Zwecke - für Investitionen	756.300 211.000	300.000 211.000	511.000
2016	- für laufende Zwecke - für Investitionen	761.000 200.000	-	-

Quelle: Haushaltspläne/ Haushaltsrechnungen/endgültige Titelübersichten 2015

2 Keine wirtschaftlichen Vorteile der bestehenden Organisationsform

Das Landeseichamt war zum 1. Januar 2002 in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO umgewandelt worden. Gemäß Nr. 1.4.2 des Grundsatzerlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO vom 6. Juni 2005 war von der obersten Landesbehörde nach einer Anlaufphase von drei Jahren festzustellen, ob der Betrieb in dieser Organisationsform oder einer anderen Struktur weitergeführt oder eine Rückumwandlung in die ursprüngliche Behördenstruktur vorgenommen werden sollte. Insbesondere sollte festgestellt werden, ob die Höhe der Zuschüsse aus dem Landeshaushalt in den ersten drei Jahren nach Umwandlung wesentlich reduziert werden konnte.

Im Jahr 2009 hatte eine Arbeitsgruppe des Ministeriums der Finanzen einen Bericht über die Evaluation des Landeseichamtes vorgelegt. Der Ausschuss für Finanzen des Landtages stellte in seiner Sitzung am 2. Juni 2010 fest, dass das Fazit des Berichtes widersprüchlich war. Einerseits wurde festgestellt, dass das Landeseichamt den Übergang zum Landesbetrieb ohne nennenswerte Probleme vollzogen hatte, andererseits wurde festgestellt, dass ein kostendeckender Betrieb auch mittel- und langfristig nicht zu erwarten sei. Der Evaluationsbericht stellte fest, dass sich das Landeseichamt auch als Behörde nicht wirtschaftlicher entwickelt hätte. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sei es unerheblich, ob das Landeseichamt als Landesbetrieb oder in einer Behördenstruktur geführt werde. Die Nutzung neuer Steuerungssysteme, wie die Kosten- und Leistungsrechnung, sei nicht zwingend an die Rechtsform eines Landesbetriebes gebunden.

In Kenntnis des Evaluationsberichtes und dessen Empfehlung zur Weiterführung als Landesbetrieb hat die Landesregierung in ihrer Kabinettsitzung am 10. November 2009 beschlossen, das Landeseichamt in der Organisationsform eines Landesbetriebes nach § 26 LHO beizubehalten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stellte der Bericht keine belastbare Grundlage für eine Organisationsentscheidung dar. Wirtschaftliche Vorteile der bestehenden Organisationsform gegenüber einem Betrieb in Behördenform konnten nicht nachgewiesen werden. Der im Evaluationsbericht hervorgehobene Informationsgewinn durch die Einführung der kaufmännischen Buchführung war nicht das Ziel der Überführung in einen Landesbetrieb. Die entscheidende Kennzahl stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofs die Zuschussentwicklung des Landes dar. Die Gründung des Landesbetriebes sollte zu einem kostendeckenden Betrieb bzw. zur Senkung des Zuschussbedarfs führen. Diese Erwartung wurde nicht erfüllt.

Die zwischenzeitlich überarbeitete und am 24. März 2015 in Kraft getretene Gebührenordnung zum Mess- und Eichwesen orientiert sich am Kostendeckungsprinzip und wird voraussichtlich zu steigenden Einnahmen des Landeseichamtes führen und die Erreichung des Zieles erleichtern.

Da Unterschiede in den Organisationsformen - Landesbetrieb oder Behördenstruktur - in wirtschaftlicher Hinsicht nicht feststellbar waren, hätte die Umwandlung in den Landesbetrieb unterbleiben können. Eine Rückführung in die ursprüngliche Behördenstruktur wäre jedoch wieder mit entsprechendem Organisationsaufwand verbunden. Deshalb befürwortet der Landesrechnungshof die Beibehaltung des Landeseichamtes als Landesbetrieb.

3 Fehlender Abschluss von Zielvereinbarungen

In Nr. 6.1 des Grundsatzeserlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO vom 6. Juni 2005 und in Nr. 6.3 des Grundsatzeserlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO vom 11. Juli 2012 ist für Landesbetriebe die Einführung eines operativen und eines strategischen Controllings festgelegt. Das operative Controlling umfasst den laufenden Geschäftsbetrieb und dient der Umsetzung kurzfristiger Ziele. Das strategische Controlling umfasst mittel- und langfristige Zielsetzungen. Die zuständige oberste Landesbehörde, hier das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft, hat in dem Zusammenhang zur Ergebnissteuerung und Qualitätssicherung Zielvereinbarungen mit dem Landesbetrieb abzuschließen. Die mittel- und langfristigen Zielsetzungen sind von der für die Fachaufsicht zuständigen obersten Landesbehörde zusammen mit der Geschäftsführung des Landesbetriebes zu erarbeiten und festzuschreiben.

Das Ministerium hat mit dem Landeseichamt Zielvereinbarungen hinsichtlich der Einführungen der Kosten- und Leistungsrechnung geschlossen und diese nach Einführung als erfüllt abgerechnet. Im Prüfungszeitraum hat das Ministerium keine weiteren Zielvereinbarungen, wie im Grundsatzeserlass vorgegeben, geschlossen. Das Ministerium begründet dies damit, dass die Abrechnungen und Berichterstattungen des Landeseichamtes für die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation des Landesbetriebes ausreichend seien.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass im Hinblick auf die Veränderungen der Gebührenordnung des Mess- und Eichwesens im Jahr 2015 durchaus Zielvereinbarungen mit dem Landeseichamt hätten geschlossen werden sollen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft vertritt in seiner Stellungnahme vom 14. Dezember 2015 zur Prüfungsmitteilung die Auffassung, dass das bisherige Berichtswesen des Landeseichamtes grundsätzlich für die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation des Landeseichamtes ausreicht. Aufgrund der Veränderungen im Eichrecht, der Gebührenordnung sowie weiterer neuer Aufgaben wird das Ministerium mit dem Landeseichamt Felder und Inhalte für Zielvereinbarungen abstimmen. Eine Zielvereinbarung soll künftig abgeschlossen werden.

Wegen des erheblichen Zuschussbedarfes des Landeseichamtes aufgrund negativer Jahresergebnisse sind generell Zielvereinbarungen zur Ergebnissteuerung notwendig.

4 Mehraufwand durch Einführung des Cash-Concentration-Verfahrens

Das Cash-Concentration-Verfahren ist ein automatisches Verfahren der Deutschen Bundesbank. Mit diesem Verfahren werden zum Tagesabschluss alle Geldbestände der Unterkonten auf einem Hauptkonto zusammengeführt, d.h. alle Guthaben dieser Unterkonten werden an das Hauptkonto abgeführt und alle Sollbestände werden vom Hauptkonto aufgefüllt. Mit diesem Verfahren werden die vorhandenen Geldmittel in die Disposition der täglich notwendigen Kassenmittel des Landes einbezogen.

Das Landeseichamt ist nach dem Grundsatzerlass zu den Landesbetrieben verpflichtet, am Cash-Concentration-Verfahren des Landes teilzunehmen. Danach ist der Zahlungsverkehr über ein Geschäftskonto bei der Deutschen Bundesbank und nicht mehr bei der Nord/LB abzuwickeln. Entsprechend der Ausführung der Auszahlungs- und Einzahlungsaufträge wird der Kontensaldo über ein zugeordnetes Konto der Landeshauptkasse geschäftstäglich verstärkt oder abgeführt.

Seit dem 1. Januar 2012 nimmt das Landeseichamt am Cash-Concentration-Verfahren des Landes teil. Das bisherige Geschäftskonto bei der Nord/LB wurde aufgelöst.

Mit Einführung des Zahlungsverkehrs über ein Geschäftskonto der Deutschen Bundesbank ergibt sich gegenüber der Kontoführung der Nord/LB eine Vervielfachung des manuellen Arbeitsaufwandes im Landeseichamt. Die Kontoauszüge der Deutschen Bundesbank weisen lediglich Sammelposten der zuvor online zugegangenen Daten aus. Die unterschiedlichen Buchungsdaten lassen daher eine taggenaue Zuordnung des Kontostandes nicht zu. Der Saldo des Kontoauszuges wird mit Null ausgewiesen, so dass der aktuelle tatsächliche Kontostand nicht ersichtlich wird.

Bereits in seinem Lagebericht für das Geschäftsjahr 2011 hat der Direktor des Landeseichamtes zur Umsetzung des Cash-Concentration-Verfahrens Stellung genommen und auf den Mehraufwand in der Verwaltung hingewiesen, den das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft bestätigte.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof die Umsetzung des Cash-Concentration-Verfahrens betrachtet und festgestellt, dass die Anwendung der Software der Deutschen Bundesbank Nachteile gegenüber der bisherigen Anwendung der Software der Nord/LB aufweist. Zur Ge-

währleistung des Abgleichs zwischen den Kontoauszügen und der Liste der Debitoren und Kreditoren muss daher eine zusätzliche manuelle Datei geführt werden, um Zahlungseingänge und -ausgänge im Einzelnen zu protokollieren und den Debitoren und Kreditoren zuzuordnen.

Der Landesrechnungshof hat zur Abklärung der Problematik die Umsetzung des Cash-Concentration-Verfahrens in anderen Landesbetrieben recherchiert. Ähnliche Probleme bei der Einführung des Cash-Concentration-Verfahrens konnten mit Ausnahme des Landesforstbetriebes Sachsen-Anhalt und des Landeszentrums Wald nicht festgestellt werden. Diese haben das Cash-Concentration-Verfahren nicht eingeführt, da die Spezifik des Holzverkaufs besondere Zahlungsmodalitäten erfordert.

Nach den Erkenntnissen im Rahmen der Prüfung zur Umsetzung des Cash-Concentration-Verfahrens kann der Landesrechnungshof den erforderlichen zusätzlichen Arbeitsaufwand der Verwaltung des Landeseichamtes nachvollziehen.

Im Hinblick auf die geringe Personalausstattung der Verwaltung des Landeseichamtes und den weiteren künftig geplanten Personalabbau ist dieser beschriebene Mehraufwand der Verwaltung für die Umsetzung des Cash-Concentration-Verfahrens nicht hinnehmbar.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat in seiner Stellungnahme vom 14. Dezember 2015 den Mehraufwand der Verwaltung des Landeseichamtes bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs mit der Bundesbank bestätigt. Weiter führt das Ministerium aus, dass sich das Landeseichamt von anderen Landesbetrieben dadurch abhebt, dass der Zahlungsverkehr eine Vielzahl von Zahlungseingängen aufweist. Allein 2014 erreichten die gebuchten Einzahlungen eine Größenordnung von 9.332 Buchungen. Dementsprechend ist der manuelle Aufwand für die Bearbeitung des Zahlungsverkehrs, gemessen an dem zur Verfügung stehenden Personal, sehr hoch.

Die Möglichkeiten des Landeseichamtes, den manuellen Mehraufwand zu reduzieren, seien bereits erschöpft.

Dieser Stellungnahme des Ministeriums kann sich der Landesrechnungshof nicht anschließen, da danach der manuelle Aufwand zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs zwar bestätigt wird, ohne jedoch diesen Zustand verändern zu wollen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung nach Lösungen suchen muss, die den vorhandenen Mehrauf-

wand der Verwaltung des Landeseichamtes bei der Umsetzung des Cash-Concentration-Verfahrens minimieren.

Darüber hinaus hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, den Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben hinsichtlich der Verpflichtung, am Cash-Concentration-Verfahren teilzunehmen, zu ändern und Ausnahmen zuzulassen.

5 Mängel bei der Feststellung der sachlichen Richtigkeit von Leistungen einer Zeitarbeitsfirma

Das Landeseichamt hatte einen Vertrag mit einer Zeitarbeitsfirma abgeschlossen und auf der Basis dieses Vertrages Leistungen der Zeitarbeitsgesellschaft im Jahr 2012 in Anspruch genommen.

Die Rechnung der Zeitarbeitsfirma des Monats Dezember 2012 weist Leistungen eines Mitarbeiters am 24. Dezember und 31. Dezember 2012 von jeweils 8 Arbeitsstunden auf. Diese Arbeitsstunden sind auch durch den Arbeitszeitnachweis des Mitarbeiters dokumentiert und vom Landeseichamt bestätigt worden.

Die Rechnung der Zeitarbeitsfirma vom 24. Januar 2013 wurde vom Landeseichamt sachlich richtig gezeichnet und bezahlt.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes zu den Arbeitszeitabrechnungen vom 24. Dezember und 31. Dezember 2012 hat das Landeseichamt erklärt, dass an diesen Tagen niemand im Landeseichamt gearbeitet hat. Bei den abgerechneten Stunden handelt es sich um Überstunden des Mitarbeiters, die in vergangenen Zeiten geleistet wurden. Zur Begründung führt das Landeseichamt an, dass es die Zahlung von Überstundenzuschlägen an die Zeitarbeitsfirma vermeiden wollte. Deshalb wurden vorab geleistete Arbeitszeiten auf den 24. Dezember und 31. Dezember 2012 umgeschrieben.

Diese Verfahrensweise stellt einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (VV-ZBR) dar. Danach müssen die in einer Zahlungsanordnung enthaltenen, für die Zahlung und Buchung maßgebenden Angaben vollständig und richtig sein. Die Verantwortlichen der sachlichen und rechnerischen Bescheinigung sowie die Verantwortlichen der Anordnungsbefugnis haben unrichtige Angaben auf den Arbeitszeitnachweisen des 24. Dezember und des 31. Dezember 2012 bestätigt und entsprechende Beträge zur Zahlung angewiesen. Die im Arbeitszeitnachweis bzw. auf der Rechnung ausgewiesenen Arbeitstage entsprachen nicht den tatsächlich an diesen Tagen geleisteten Arbeitsstunden.

In seiner Stellungnahme vom 14. Dezember 2015 zur Prüfungsmitteilung hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft wie folgt argumentiert: „Der von der [Zeitarbeitsfirma] in der Außenstelle Magdeburg des LEA beschäftigte Mitarbeiter hat während seiner Tätigkeit Mehrarbeitsstunden geleistet. Die Abgeltung der Mehrarbeitsstunden als Freizeit konnte der Zeitarbeitskraft aufgrund eines hohen Auftragsvolumens nicht gewährt werden. Für Mehrarbeitsstunden, die über die vertraglich vereinbarten acht Stunden pro Tag hinausgehen, wäre ein Überstundenzuschlag von 25 % je Stunde angefallen. Um Mehraufwendungen in Form von Überstundenzuschlägen zu vermeiden, wurden die geleisteten Mehrarbeitsstunden auf den 24. und 31. Dezember 2012 als normale Arbeitszeit verteilt und abgerechnet. Dem Land Sachsen-Anhalt ist durch diese Verfahrensweise kein finanzieller Schaden erstanden, vielmehr hatte die getroffene Regelung das Ziel, Kosten zu sparen, was sich im Endergebnis auch bewahrheitete. Künftig wird auf die strikte Einhaltung der VV-ZBR geachtet.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bleibt der Verstoß gegen die Bestimmungen der VV-ZBR mit der falschen Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit unrichtig ausgewiesener Arbeitstage und deren Zahlung bestehen. Diese vom Landeseichamt gewählte Verfahrensweise zur Vermeidung von Zuschlägen hält der Landesrechnungshof für rechtswidrig und besonders kritikwürdig. Die vom Landeseichamt und dem Ministerium vorgetragene Rechtfertigung für die Verfahrensweise kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen und hält es für rechtswidrig und besonders kritikwürdig.

6 Personalbedarf

Erstmalig hat das Landeseichamt ab dem Jahr 2011 seinen Personalbedarf nach analytischen Grundsätzen ermittelt und für das Jahr 2012 fortgeschrieben. Die stichprobenhafte Überprüfung der Personalbedarfsberechnung ergab, dass das Landeseichamt

- in mehreren Fällen Verteil- und Pausenzeiten fehlerhaft berücksichtigt und
- bei der Fortschreibung der Personalbedarfsberechnung alte Fallzahlen und alte Jahresarbeitszeiten verwendet hat.

Diese Fehler führten sowohl zur Ausweisung eines überhöhten Personalbedarfs (erster Fehlerbereich) als auch zur Ausweisung eines zu geringen Personalbedarfs (zweiter Fehlerbereich).

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass die Fehlerquellen im Rahmen der zukünftigen Fortschreibung der Personalbedarfsberechnung vermieden werden.

Der anhand der Personalbedarfsberechnung ermittelte prognostische Personalbedarf des Landeseichamtes zum 1. Januar 2020 in Höhe von 45 Stellen weicht nicht unerheblich von der Zielstellenzahl für 2019 des Personalentwicklungskonzeptes 2011 (38 Stellen) ab. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass im Landeseichamt durch die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung für die Marktüberwachung nach dem Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz ein zusätzlicher Personalbedarf besteht. Optimierungen im Aufgabenvollzug könnten aus Sicht des Landesrechnungshofes die Stellendifferenz nur zu einem geringen Teil ausgleichen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Erreichung des Stellenziels von 38 Stellen zum 31. Dezember 2019 durch Optimierungen im Aufgabenvollzug, alternative Organisationsformen o. Ä. ausgeschlossen ist.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die Zielstellenzahlen des Personalentwicklungskonzeptes im Rahmen der Fortschreibung zu überprüfen und an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen.

7 Fazit

Das Ziel der Überführung des Landeseichamtes in einen Landesbetriebes nach § 26 LHO bestand darin, dass das Landeseichamt seine Aufgaben kostendeckend wahrnimmt und insofern seine Abhängigkeit von den Zuschüssen aus dem Landeshaushalt verringert. Dieses Ziel konnte bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erreicht werden.

Die Arbeit des Landeseichamtes muss weiterhin auf die Erreichung dieses Zieles ausgerichtet sein. Dabei sollte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung durch den Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Landeseichamt die angestrebten quantitativen und qualitativen Ziele unterstützen und kontrollieren.

Des Weiteren ist das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung aufgefordert, nach Lösungen zu suchen, die den vorhandenen Mehraufwand der Verwaltung des Landeseichamtes bei der Umsetzung des Cash-Concentration-Verfahrens minimieren. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, den Grundsatzerlass zu den Landesbetrieben hinsichtlich der Verpflichtung, am Cash-Concentration-Verfahren teilzunehmen, zu ändern und Ausnahmen zuzulassen.

Die Zielstellenzahlen des Personalentwicklungskonzeptes für das Landeseichamt sind im Rahmen der Fortschreibung zu überprüfen und anzupassen.

Einzelplan	13	-	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1306	-	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 bis 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord
	1307	-	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 bis 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Süd
Titelgruppe	68	-	EFRE-Mittel bewirtschaftendes Ressort: Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2007 bis 2015	-	5,4 Mio. €

(6) Mängel bei der Einhaltung der Publizitätspflichten und der Erfolgskontrolle bei der Messförderung in der Strukturfondsperiode 2007 bis 2013

Die Einhaltung von Publizitäts- und Informationspflichten von EFRE-geförderten Projekten ist eine grundlegende Forderung der EU. Das Ziel ist es, den Einsatz von EU-Fördermitteln transparent zu gestalten und der Bevölkerung bekannt zu machen. Bei der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen für die Teilnahme an Messen sind diese Forderungen der EU umzusetzen. Dies hat die Bewilligungsbehörde nicht beachtet.

Darüber hinaus war die Erfolgskontrolle des Förderprogramms unzureichend.

1 Die Einhaltung von Publizitäts- und Informationspflichten von EFRE-geförderten Projekten

Um den Bürgern zu vermitteln, dass jeder Einzelne von Europa profitiert, legt die Europäische Kommission besonderen Wert darauf, dass der Einsatz der EU-Mittel in den Regionen den Bürgern bekannt gemacht wird. Jeder, der für ein Vorhaben Finanzmittel der EU erhält, ist verpflichtet, über sein Vorhaben und die damit verbundene Förderung zu informieren.

Im Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 sind Informations- und Publizitätsvorschriften der Europäischen Kommission definiert. Artikel 9 der o. g. VO (EG) beschreibt die dafür zu verwendenden Elemente, wie das Emblem der Europäischen Union, den Verweis auf die Europäische Union und auf den jeweiligen Fonds (z. B. EFRE) und ggf. einen von der Verwaltungsbehörde gewählten Hinweis auf den gemeinschaftlichen Mehrwert.

Die Messgeförderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) wird in Sachsen-Anhalt vollständig aus EFRE-Mitteln finanziert. Bei Inlandsmessen werden maximal 60 % der Ausgaben, höchstens jedoch 6.500,00 €, gefördert. Bei Auslandsmessen werden ebenfalls maximal 60 % der Ausgaben, maximal jedoch 9.000,00 €, gefördert.

Der Zuwendungsempfänger, der eine Messgeförderung beantragt, wird im Zuwendungsbescheid unter Nr. 7 b) ff) wie folgt beauftragt: „Bei Veröffentlichungen, Pressemitteilungen, sonstigen Informationsveranstaltungen und anderen Kommunikationsmaßnahmen ist auf die Finanzierung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) hinzuweisen.“

Der Landesrechnungshof befasste sich in seiner Prüfung der Messgeförderung für die Jahre 2013 und 2014 mit einer Stichprobe von rund 100 der rund 270 in diesem Zeitraum bewilligten Anträge. Bei seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Auflage gemäß Nr. 7 b) ff) des Zuwendungsbescheides von den von ihm geprüften Zuwendungsempfängern nicht erfüllt wurde, da die Bewilligungsbehörde nicht ausreichend über die Pflichten informiert hatte.

Werbematerial, das mit EFRE-Mitteln erstellt und von zwei Zuwendungsempfängern im Verwendungsnachweis abgerechnet wurde, war in der Projektakte der Bewilligungsstelle nicht vorhanden. Es konnte jedoch bei der Vor-Ort-Überprüfung von den Zuwendungsempfängern vorgelegt werden. Die Flyer enthielten keinen Hinweis auf die Förderung durch die EU. Der Landesrechnungshof hat der Bewilligungsbehörde empfohlen, die Zuwendungsempfänger hinreichend über ihre Publikations- und Informationspflichten zu informieren.

Wie das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in seiner Stellungnahme vom 8. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung ausführt, werden die Zuwendungsempfänger darauf hingewiesen, dass, „sofern Sie Informations- und Kommunikationsmaßnahmen für Ihr Vorhaben planen, [...] Sie auf die Unterstützung des EFRE hinzuweisen [haben].“ Für die Förderperiode 2014 – 2020 sind auf der Webseite des Landes Sachsen-Anhalt (www.europa.sachsen-anhalt.de) auf dem Europaportal unter der Rubrik „ESI – Fonds in Sachsen-Anhalt“ umfangreiche Informationen für Antragsteller und Begünstigte zu finden. Diese Angabe ist im Zuwendungsbescheid enthalten.

Neben der Information geht es auch um Transparenz über die Verwendung der europäischen Fördermittel, bei denen es sich um Steuergelder handelt. Die Verpflichtung zur Publizität dient somit

auch zur Kommunikation der geförderten Projekte, um potenzielle Nutzer auf Fördermöglichkeiten aufmerksam zu machen und so jedem, für den eine Förderung in Frage kommt, den Zugang dazu zu ermöglichen.

Um dieses Anliegen der EU umzusetzen, ist es erforderlich, dass der Zuwendungsempfänger an seinem Messestand auf die Förderung mit EU-Mitteln hinweist. Einen entsprechenden Nachweis konnte der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung nicht vorfinden.

In seiner Stellungnahme vom 8. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung hat das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung mitgeteilt, dass die Zuwendungsempfänger ein Plakat (Mindestgröße A3) mit der Bezeichnung und dem Hauptziel des Vorhabens und den beiden o. g. Informationen (Emblem der EU und das Logo „HIER INVESTIERT EUROPA IN DIE ZUKUNFT UNSERES LANDES“, mit dem sie auf die finanzielle Unterstützung durch die Europäische Union hinweisen) an einer gut sichtbaren Stelle - etwa im Eingangsbereich eines Gebäudes - anbringen sollen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein Plakat im Eingangsbereich eines Gebäudes des KMU wenig zielführend ist, um darauf hinzuweisen, dass der Zuwendungsempfänger eine Förderung für seinen Messestand erhält.

Nur durch die Darstellung des EU-Emblems und des Logos des Landes Sachsen-Anhalt direkt an dem Messestand kann der Zuwendungsempfänger seinen Informationspflichten nachkommen. Aus diesem Grund hatte der Landesrechnungshof empfohlen, dass der Zuwendungsempfänger an seinem Messestand die notwendigen Informationen über die Förderung durch die EU anbringt und er das der Bewilligungsbehörde entsprechend (durch ein Foto) nachweist. Nur so können die Messebesucher von dem Einsatz der EU-Mittel erfahren und kann das Ziel, den Einsatz von EU-Fördermitteln transparent zu gestalten, erreicht werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat in seiner Stellungnahme vom 15. September 2016 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mitgeteilt, dass die EU-Verwaltungsbehörde nunmehr die Investitionsbank beauftragt hat, folgende Änderung in den Zuwendungsbescheiden für die einzelbetriebliche Messförderung vorzunehmen:

Die Worte „etwa im Eingangsbereich eines Gebäudes“ werden durch die Worte „am Messestand“ ersetzt.

Weiterhin soll die Textpassage „Sofern Sie Informations- und Kommunikationsmaßnahmen für Ihr Vorhaben planen, haben Sie auf die Unterstützung aus dem EFRE hinzuweisen.“ wie folgt ergänzt werden:

„Sofern Sie Informations- und Kommunikationsmaßnahmen für Ihr Vorhaben planen, z.B. Flyer, Broschüren u.a. Publikationen, haben Sie auf die Unterstützung aus dem EFRE hinzuweisen.“ Da diese etwaige Änderung für alle Förderbereiche Gültigkeit hat, werde seitens der EU-Verwaltungsbehörde geprüft, ob eine entsprechende Änderung im Textbausteinerlass der EU-Verwaltungsbehörde für die Investitionsbank vorgenommen werde.

Die Hinweise des Landesrechnungshofes wurden damit berücksichtigt.

2 Erfolgskontrolle bei der Messförderung

Vorrangiges Ziel der Messförderung ist es,

- KMU die Teilnahme an Messen zu ermöglichen und
- die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit, insbesondere für die internationale Markterschließung sowie die Innovationskraft der KMU im In- und Ausland zu stärken.

Die Erfolgskontrolle durch die richtlinienverantwortliche Stelle (Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung) sollte darauf ausgerichtet sein festzustellen, in wie weit das Förderprogramm zielgerichtet und nachhaltig ist.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung lediglich die von der EU vorgeschriebenen ex ante Bewertungen, jedoch keine begleitende Erfolgskontrolle auf Programmebene, durchgeführt hat.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung empfohlen, zukünftig insbesondere die Kriterien

- Markterschließung sowie
- Marketing und strategische Unternehmensführung

der KMU zu ermitteln.

Als Methode eignet sich hierfür beispielsweise eine schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger mittels Fragebogen.

In seiner Stellungnahme vom 15. September 2016 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages führt das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung aus, ggf. eine allgemeine Umfrage zur Mitte bzw. am Ende der Strukturfondsperiode oder die Einforderung möglichst messbarer Daten zur Erfolgsdarstellung in den Sachberichten der

Verwendungsnachweise einzuführen. Wesentlich sei dabei immer auch das Streben nach einer Senkung der Verwaltungskosten. Die entsprechenden Gespräche dazu würden derzeit mit der Investitionsbank laufen.

Der Landesrechnungshof hält die Einführung einer angemessenen Erfolgskontrolle für unverzichtbar.

3 Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Zuwendungsempfänger ihren Publizitäts- und Informationspflichten bei der Messförderung noch umfassender nachkommen. Nur so wird dem damit verbundenen Ziel, Transparenz herzustellen und die EU-Förderung auch den Messebesuchern bekannt zu machen, ausreichend Rechnung getragen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in der laufenden Strukturfondsperiode durch die Festlegung messbarer Zielindikatoren die erreichten Förderziele mittels einer Erfolgskontrolle feststellt und dokumentiert.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1320	–	Vermögensverwaltung
Personalaufwand lt. Gewinn und Verlustrechnung 2012		–	5,021 Mio. €

(7) Mängel bei der Personalwirtschaft der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt (LTSA)

Die LTSA hat sich an die Tarifverträge gebunden, die für das private Bankgewerbe und die öffentlichen Banken gelten (im weiteren TV Banken). Der Landesrechnungshof hat verschiedene – auch grundsätzliche – Mängel bei der Tarifrechtsanwendung festgestellt. So werden die tariflichen Regelungen über die Bestimmung des monatlichen Arbeitsentgelts bei Einstellung in Abhängigkeit von der tariflichen Eingruppierung und beruflichen Erfahrungen sowie bei Höhergruppierung durch die LTSA nicht angewandt. Die LTSA bestimmt das regelmäßige Monatsentgelt lediglich in Orientierung an die tariflichen Regelungen. Sie gewährt außertarifliche leistungs- und erfolgsorientierte Zulagen, für die konkrete betriebliche Maßstäbe fehlen. Die LTSA verstößt bei der Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse gegen das Tarifvertragsrecht. Die Wirtschaftlichkeit der Personalführung ist nicht nachgewiesen.

Der Landesrechnungshof hat eine Prüfung der Betätigung des Landes bei der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt im Zeitraum von Mai 2013 bis 2014 durchgeführt. Einen Schwerpunkt bildete hierbei auch der Bereich der Personalwirtschaft, der Gegenstand dieses Jahresberichtsbeitrages ist.

1 Für die LTSA geltende tarifliche Regelungen

Die LTSA ist Mitglied der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken und demzufolge tarifgebunden im Sinne von § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz (TVG)⁴¹. Für die Mitglieder der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken gelten die Tarifverträge für das private Bankgewerbe und die öffentlichen Banken (im Weiteren TV Banken).

Die TV Banken ordnen u. a. den Inhalt von Arbeitsverhältnissen. Tarifverträge mit einer solchen Ordnungsfunktion gelten unmittelbar und zwingend zwischen den beiderseits Tarifgebundenen, die

⁴¹ TVG in der Neufassung durch Bekanntmachung vom 25.08.1969, BGBl. I S. 1323; zuletzt geändert durch Art. 88 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl. I S. 1864

unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallen (§ 4 Abs. 1 S. 1 TVG). Demgemäß setzt die unmittelbare Geltung der TV Banken für die Beschäftigten der LTSA voraus, dass der Beschäftigte selbst tarifgebunden ist. Abweichende Abmachungen sind zulässig, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten (§ 4 Abs. 3 TVG).

2 Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse durch die LTSA

2.1 Gestaltung der Arbeitsverträge bei der LTSA

Die Arbeitsverträge bei der LTSA enthalten bezüglich der Entgeltvereinbarung grundsätzlich folgende Regelung:

„Das Monatsentgelt beträgt ... € brutto gem. Tarifgruppe .../ ... Berufsjahre.“

Die Arbeitsverträge enthalten des Weiteren jeweils die Klausel, dass das Beschäftigungsverhältnis **ergänzend** durch die bei der Gesellschaft geltenden Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen geregelt wird. Nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes hat die LTSA mit den vorgenannten arbeitsvertraglichen Vereinbarungen bezweckt, die TV Banken nur orientierend heranzuziehen.

Die Anwendung der für die LTSA geltenden Tarifverträge auf Arbeitsverhältnisse mit Beschäftigten, die nicht tarifgebunden sind, erfordert die arbeitsvertragliche Bezugnahme auf diese Tarifverträge. Eine solche Bezugnahme drückt sich z. B. in der Formulierung *„Auf das Arbeitsverhältnis finden die jeweils geltenden Tarifverträge Anwendung.“* aus.

Die LTSA hat in keinem Personalfall eine Vereinbarung getroffen, aufgrund derer für das Beschäftigungsverhältnis die TV Banken gelten. Bei der tatsächlichen Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse hat die LTSA in keinem Fall die TV Banken vollumfänglich angewendet. Sie hat die TV Banken unabhängig davon, ob der Beschäftigte selbst entsprechend tarifgebunden ist, nur orientierend herangezogen.

Diese Verfahrensweise verstößt gegen das Tarifvertragsrecht, wonach im Falle beiderseitiger Tarifbindung die maßgeblichen Tarifverträge unmittelbare und zwingende Geltung entfalten. Nachweise, die belegen, dass die abweichende Abmachung zugunsten des Beschäftigten arbeitsvertraglich vereinbart worden ist, liegen nicht vor.

Die Behandlung der Tarifverträge als Regelungen, die nur zur „Orientierung“ dienen, kann zu Mehrausgaben führen.

Die LTSA machte mit Stellungnahme vom 26. Juli 2016 geltend, dass sie auch arbeitsvertragliche Vereinbarungen geschlossen hat, wonach die jeweils für die Gesellschaft einschlägigen Tarifverträge in der jeweils gültigen Fassung Anwendung finden.

Die vorgenannte arbeitsvertragliche Bezugnahme auf die TV Banken findet sich erst in Arbeitsverträgen, die die LTSA nach Beendigung der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes abgeschlossen hat. Sie hat keine Auswirkungen auf „Altverträge“.

Mit weiterer Stellungnahme vom 15. September 2016 machte die LTSA geltend, dass die konkret in den Arbeitsverträgen verwendete Formulierung, wonach „im Übrigen“ die TV-Banken ergänzend einbezogen worden ist, zur Abrede der Gleichstellung von tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Beschäftigten führe.

Die LTSA verkennt, dass sie keine Gleichstellung im Sinne der ständigen oberstgerichtlichen Rechtsprechung vorgenommen hat. Unter Gleichstellung im Sinne dieser Rechtsprechung wird die Anwendung des Tarifrechts, das für die beiderseits tarifgebundenen Arbeitsvertragsparteien gilt, grundsätzlich auch auf die nicht tarifgebundenen Beschäftigten des Arbeitgebers verstanden. Die LTSA wendet jedoch gerade die Tarifregelungen, die ihre Hauptleistungspflicht bestimmen, weder auf tarifgebundene, noch auf nicht tarifgebundene Beschäftigte an.

2.2 Bestimmung der Tarifgruppe durch die LTSA

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die LTSA die im Arbeitsvertrag vereinbarte Tarifgruppe nicht anhand der tariflichen Tätigkeitsmerkmale sondern anhand des Stellenplans, der für die LTSA gilt, bestimmt. Sie berücksichtigt dabei die Arbeitsebenen Abteilungsleitung, Sachgebietsleitung, Sachbearbeiter, Mitarbeiter.

Der Stellenplan ist Bestandteil der jährlichen Wirtschaftspläne und beinhaltet die Zuweisung einer bestimmten Anzahl von Stellen zu den Unternehmensfunktionen

- Geschäftsführung,
- Revision,
- Organangelegenheiten, Lotto-Toto-Block, Sonderaufgaben,
- Hauptabteilungen Organisation, Produktion, Vertrieb und Marketing,
- Personal,
- Finanz- und Rechnungswesen.

Eine Zuordnung von Funktionen und Tarifgruppen enthält der Stellenplan nicht. Er ist demzufolge kein geeigneter Nachweis für die Bestimmung der Tarifgruppe.

Bei der Festsetzung der zu zahlenden Tarifgruppe ist die übertarifliche Eingruppierung nicht auszuschließen. Eine Bewertung der Tätigkeiten durch den Landesrechnungshof war aufgrund des Fehlens von Aussagen, die die Erfüllung der tariflichen Tätigkeitsmerkmale begründen, ausgeschlossen.

Die LTSA verfügt auch nicht über einen Nachweis, in welche Tarifgruppe die Beschäftigten bei Anwendung der tariflichen Eingruppierungsregelungen eingruppiert wären. Der Landesrechnungshof hat z. B festgestellt, dass fünf Beschäftigte mit jeweils gleich bezeichneter Tätigkeit in drei verschiedenen Tarifgruppen eingruppiert sind. Sie üben Tätigkeiten aus, die die LTSA jeweils im Wesentlichen gleich beschrieben hat. Die Entgelt Differenzen betragen bis zu rd. 340 €/Monat.

Die Verfahrensweise der LTSA entspricht nicht den tariflichen Regelungen, an die sich die LTSA gebunden hat. Die von den Tarifregelungen abweichende Entscheidung über die Eingruppierung hat zur Folge, dass die Arbeitsverträge bezüglich der vereinbarten Tarifgruppe im Zeitpunkt der Einstellung konstitutiven Charakter haben. Würde die LTSA bei Anwendung der Tarifregelungen eine überhöhte Eingruppierung feststellen, ist die Korrektur der Eingruppierung aufgrund der konstitutiven Entgeltvereinbarung ausgeschlossen. Daraus resultierende Mehrausgaben fallen auch zukünftig und dauerhaft an.

Das Ministerium der Finanzen teilte mit den Stellungnahmen vom 2. August 2016 und 15. September 2016 mit, dass auf Initiative von Beschäftigten im Einzelfall durch die Geschäftsführung der LTSA die Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Begehrens auf Höhergruppierung überprüft werde. Bei Neueinstellung werden die TV Banken konsequente Anwendung finden, was die Feststellung und Vornahme der tariflichen Eingruppierung beinhalte.

2.3 Bestimmung der Entgeltstufe bei Einstellung

Die LTSA weicht auch bei der Bestimmung der Entgeltstufe von den tariflichen Regelungen ab, an die sie sich gebunden hat. Ursächlich dafür ist der Umstand, dass die Tarifregelungen für die Bestimmung der Entgeltstufe die spezifischen Tätigkeiten bei der LTSA nicht abbilden.

Das tarifliche Mindestgehalt richtet sich nach Berufsjahren. Als Berufsjahre gelten die Jahre, in denen der Arbeitnehmer bei einem Bank- oder Kreditinstitut tätig war. Anzurechnen sind grundsätzlich auch die in anderen kaufmännischen Berufen und bei Behörden als Auszubildender oder im Bürodienst verbrachten Jahre (§ 8 Manteltarifvertrag). Die Tarifregelungen erfassen nach ihrem

Wortlaut nicht sonstige Einrichtungen im Sinne des Tarifvertrages wie z. B. die LTSA. Um das betriebliche Interesse der LTSA an der Einstellung zu wahren, hat sie daher die Tarifregelungen entsprechend angewendet, indem sie die anzurechnenden Berufsjahre in Abhängigkeit davon festgelegt hat, ob die vor Einstellung ausgeübte Tätigkeit für die bei der LTSA wahrzunehmende Tätigkeit förderlich ist. Ob eine Vortätigkeit bei einem Bank- oder Kreditinstitut oder einem sonstigen Arbeitgeber im Sinne des Manteltarifvertrags oder die Wahrnehmung einer Tätigkeit in anderen kaufmännischen Berufen oder bei Behörden u. a. im Bürodienst vorliegt, ist nach den Ergebnissen der Prüfung des Landesrechnungshofes nicht für die Festsetzung der Entgeltstufe maßgeblich.

Die LTSA hat z. B. bei einer Einstellung zum 1. März 2013 die Vortätigkeit im Bereich Print- und Hörfunkmedien seit 1990 (mehr als 22 Jahre) voll berücksichtigt und die Endstufe (11. Berufsjahr) der Tarifgruppe, in die die LTSA die Beschäftigte eingruppiert hat, festgesetzt. Die Beschäftigte war weder in einem Bank- oder Kreditinstitut oder einer sonstigen Einrichtung im Sinne der TV Banken noch kaufmännisch oder bei einer Behörde beschäftigt. Nach dem Tarifwortlaut wäre die Beschäftigte der Stufe „7. bis 8. Berufsjahr“ zuzuordnen gewesen, die in der betreffenden Tarifgruppe als erste Stufe vorgesehen ist. Die von den Tarifregelungen abweichende Stufenfestsetzung der LTSA unter Berücksichtigung förderlicher Zeiten hat zu einem um rd. 640 €/Monat höheren Entgelt geführt. Im Rahmen der stichprobenhaften Prüfung von Einzelfällen hat der Landesrechnungshof vier weitere Personalfälle aufgezeigt, bei denen die Bestimmung der Entgeltstufe nach dem Tarifwortlaut zur Festsetzung einer niedrigeren Entgeltstufe geführt hätte. Bei fiktiver Einstellung zum 1. Juli 2013 beträgt die Mehrzahlung allein bei diesen insgesamt fünf Beschäftigten im ersten Beschäftigungsjahr rd. 36.160 €.

Die von der Tarifregelung abweichende Verfahrensweise ist nur deshalb erforderlich, weil die Tarifregelung nicht die gegenüber Bank- und Kreditinstituten andersartigen Tätigkeiten der Lotto-Toto GmbH berücksichtigt.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 mit, dass die Geschäftsführung der LTSA an den Arbeitgeberverband herantreten werde, um eine Änderung bzw. Ergänzung der tarifvertraglichen Regelungen ggf. durch die Aufnahme einer Öffnungsklausel seitens der Tarifvertragsparteien zu erreichen. Sofern dies keinen Erfolg hat, möchte die LTSA die Möglichkeit beibehalten, neuen Beschäftigten in Abhängigkeit von ihrer Praxiserfahrung im Tätigkeitsfeld eine persönliche abbaubare Zulage zu zahlen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium der Finanzen auf die im Falle einer freiwilligen kollektiven Zulagenzahlung zu beachtenden betriebsverfassungsrechtlichen Regelungen

gen hingewiesen. Die Zulagenzahlung unterläge nach § 87 Abs. 1 Nr. 10 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) der Mitbestimmung des Betriebsrates.

Das Ministerium der Finanzen teilte mit Schreiben vom 15. September 2016 mit, dass die Gesellschaft zugesichert habe, in jedem zukünftigen Fall zu prüfen, ob die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats betroffen sind.

2.4 Gewährung von außertariflichen Zulagen

Im Geltungsbereich der TV Banken regelt der Tarifvertrag zur leistungs- und/oder erfolgsorientierten variablen Vergütung, dass in Betrieben mit Betriebs-/Personalrat eine leistungs- und/oder erfolgsorientierte Vergütung durch freiwillige Betriebs-/Dienstvereinbarung eingeführt werden kann (§ 1 Abs. 2 dieses TV). Zu den Kriterien der Leistungsbeurteilung nach dem Tarifvertrag zur leistungs- und/oder erfolgsorientierten variablen Vergütung gehören z. B. Arbeitsqualität, Arbeitsquantität, Lernbereitschaft, Teamfähigkeit und Führungsverhalten (vgl. § 4 Buchst. b Tarifvertrag zur leistungs- und/ oder erfolgsorientierten variablen Vergütung).

Die LTSA hat mit dem Betriebsrat keine Betriebsvereinbarung im Sinne des Tarifvertrags zur leistungs- und/ oder erfolgsorientierten variablen Vergütung abgeschlossen. Dieser Tarifvertrag findet damit keine Anwendung.

Wie die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, gewährt die LTSA außertarifliche monatlich zu zahlende widerrufliche Zulagen mit dem Ziel, positive Arbeitsleistung oder die Übernahme zusätzlicher Aufgaben zu belohnen. Sie sind damit in der Zielrichtung vergleichbar mit dem Tarifvertrag zur leistungs- und/oder erfolgsorientierten variablen Vergütung.

Die außertariflichen Zulagen beruhen jedoch ausschließlich auf der Entscheidung bzw. Zustimmung der Geschäftsführung zur Gewährung einer in der Regel vom unmittelbaren Vorgesetzten vorgeschlagenen Zulage. Die Zulagen differieren in der Regel zwischen etwa 150 € und 250 € je Monat, wobei im Einzelfall sowohl niedrigere Zulagen (ca. 50 €) als auch höhere monatlich zu zahlende Zulagen (900 €, 1.400 €, 2.000 €) gewährt werden. Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes waren 76 Beschäftigte – ohne Geschäftsführung, Prokuristin und Auszubildende – auf der Grundlage des Stellenplans tatsächlich bei der LTSA tätig. Davon haben 45 Personalfälle und damit rd. 59 % eine widerrufliche außertarifliche monatlich zu zahlende Zulage erhalten. Die mit der außertariflichen Zulagengewährung verbundenen Ausgaben betragen insgesamt rd. 199.370 € jährlich.

Der Landesrechnungshof hat es für den Fall der Aufrechterhaltung der Tarifbindung für erforderlich erachtet, Leistungszulagen auf der durch den Tarifvertrag zur leistungs- und/oder erfolgsorientierten variablen Vergütung vorgegebenen Grundlage zu zahlen.

Auch soweit künftig von einer Tarifbindung abgesehen werden sollte, hat der Landesrechnungshof empfohlen, dass die LTSA in Anbetracht der 100-prozentigen Beteiligung des Landes an der GmbH die Gewährung von Leistungszulagen auf der Grundlage einer Betriebsvereinbarung anstrebt.

Das Ministerium der Finanzen teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 mit, dass die Geschäftsführung der LTSA keine Erfolgsaussichten sehe, ohne dass es zu einer Steigerung der Personalkosten komme. Leistungsorientierte Zulagen sollen nur in Einzelfällen vereinbart werden. Der Gesellschafter werde mindestens jährlich über die gewährten Zulagen unterrichtet.

Gegen das vorgesehene Verfahren bestehen aus Sicht des Landesrechnungshofes Bedenken. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei der Vergabe/Zahlung von leistungsorientierten Zulagen wegen des erforderlichen Vergleichs mit den Normal- oder Minderleistungen anderer Arbeitnehmer stets ein kollektiver Tatbestand vorliegt, der das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates (§ 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG) auslöst. Dies gilt selbst dann, wenn nur an einen Arbeitnehmer eine solche Zulage gezahlt wird.

Mit seiner Stellungnahme vom 15. September 2016 teilte das Ministerium der Finanzen mit, dass allenfalls in Einzelfällen leistungsorientierte Zulagen vereinbart werden sollen, die den individuellen Besonderheiten einzelner Arbeitsverhältnisse Rechnung tragen.

2.5 Fazit

Die Tarifverträge für das private Bankgewerbe und die öffentlichen Banken, an die die LTSA aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken gebunden ist, spiegeln die gegenüber Bank- und Kreditinstituten andersartigen Tätigkeiten der LTSA nicht wider. Die LTSA wendet diese Tarifverträge auch nicht vollumfänglich an. Sie nutzt die tariflichen Regelungen lediglich als Orientierung bei der Entgeltfestsetzung.

Diese Verfahrensweise der LTSA bei der Entgeltfestsetzung erfordert die Mitgliedschaft im vorgenannten Arbeitgeberverband nicht. Die mit der Mitgliedschaft verbundenen jährlichen Kosten (im Jahr 2012 rd. 8.480 €, im Jahr 2013 rd. 8.000 €) sind wirtschaftlich betrachtet nicht erforderlich.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 mitgeteilt, dass die Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband fortbestehen werde. Die TV Banken sollen bei Neueinstellung künftig vollumfänglich beachtet werden.

Der Landesrechnungshof nimmt diese Entscheidung zur Kenntnis und erwartet die künftige zutreffende Anwendung der für die LTSA geltenden tarifvertraglichen Regelungen.

3 Entgeltbestimmung bei den als Abteilungsleiter bzw. Hauptabteilungsleiter Beschäftigten

Die bei der LTSA praktizierte Bestimmung des Entgelts von Beschäftigten, die eine Organisationseinheit der LTSA leiten, macht ebenfalls Schwierigkeiten der LTSA bei der Anwendung der tarifvertraglichen Regelungen deutlich.

Der jährliche Stellenplan als Teil des durch den Aufsichtsrat festgestellten Wirtschaftsplans sieht die Bildung von drei Hauptabteilungen mit jeweils zwei Untergliederungen vor. Im Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes war die LTSA in 11 Abteilungen und einer Hauptabteilung organisiert. Die LTSA vereinbart mit Beschäftigten in Leitungsfunktionen, grundsätzlich ein Monatsentgelt der Tarifgruppe 9. Die Tarifgruppe 9 stellt die höchste Tarifgruppe der TV Banken dar. Sie erfasst nach § 6 MTV z. B. folgende Tätigkeiten: „Tätigkeiten, die sich durch Schwierigkeit und/oder Verantwortung offenbar über Gruppe 8 hinausheben, z. B. Kundenberater mit besonderen Anforderungen, Geschäfts-/Zweigstellenleiter, Schichtleiter mit besonderen Anforderungen. Die Tarifgruppe 8 betrifft Tätigkeiten, die besondere Anforderungen an das fachliche Können stellen und/oder mit erhöhter Verantwortung verbunden sind, z. B. Kundenberater mit erhöhten Anforderungen (z. B. incl. Spezialberatung im Individualgeschäft), Leiter kleinerer Geschäfts-/ Zweigstellen, Hauptkassierer (in größeren Stellen), Sachbearbeiter mit besonderen Anforderungen in Kredit-, Wertpapier-, Auslands- und Stabsabteilungen sowie in Außenstellen u. a.“

Wie in allen anderen Beschäftigungsfällen hat die LTSA auch bei Beschäftigten in Leitungsfunktionen nicht festgestellt, ob die Leitungstätigkeit den Tarifierfordernungen der Tarifgruppe, die die LTSA auf das Beschäftigungsverhältnis anwendet, entspricht. Die LTSA hat mit den Beschäftigten im Zusammenhang mit der Übertragung der Leitungsfunktion grundsätzlich eine Änderungsvereinbarung zum Arbeitsvertrag abgeschlossen und den Beschäftigten mitgeteilt, dass die Änderung zum Ausdruck bringen solle, dass der Beschäftigte seiner Funktion und Vergütung entsprechend seine Arbeitskraft für das Unternehmen einsetze, was eine im Bereich oberhalb des Tarifgefüges übliche Klarstellung sei.

Neben dem Monatsentgelt der Tarifgruppe 9 gewährt die LTSA auch bei Beschäftigten in Leitungsfunktionen seit Übertragung dieser Tätigkeit grundsätzlich eine widerrufliche außertarifliche monatliche Zulage. Sie betrug im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes 900 €/Monat, im Falle der Wahrnehmung von Leitungsaufgaben in Personalunion 1.400 € bzw. 2.000 €/Monat.

Die Eingruppierungsregelungen der TV Banken sehen nach deren Wortlaut – anders als z. B. der für Landestarifbeschäftigte geltende TV-L – keine Tätigkeiten vor, die einen wissenschaftlichen Hochschulabschluss voraussetzen. Soweit Tätigkeiten vom Geltungsbereich der TV Banken nicht erfasst sind, weil sie einen wissenschaftlichen Hochschulabschluss voraussetzen, wäre das Beschäftigungsverhältnis außertariflich arbeitsvertraglich zu regeln. Bestimmte Leitungstätigkeiten erfordern nach Auffassung des Landesrechnungshofes einen solchen Abschluss.

Falls die TV Banken Tätigkeiten, die einen wissenschaftlichen Hochschulabschluss erfordern, nicht umfasst, hat der Landesrechnungshof aufgrund des Aufgabengebiets der betreffenden Beschäftigten erhebliche Zweifel daran, dass diese Tätigkeiten tarifgerecht der Tarifgruppe 9 zuzurechnen sind.

Im Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes war demnach unklar, ob

- das Entgelt der Tarifgruppe 9 eine angemessene Gegenleistung für die hier in Rede stehenden Tätigkeiten darstellt oder
- die Zulagen der ergänzenden Honorierung von Tätigkeiten dienen, die nicht mehr durch die Tarifgruppen des MTV abgedeckt sind, und
- die Beschäftigten als Angestellte in leitender Stellung oder als Angestellte, die durch ihre Stellung berufen sind, selbständig Entscheidungen von besonderer Wichtigkeit und Tragweite zu treffen, aus dem Geltungsbereich des Tarifvertrags ausgeschlossen sind (§ 1 S. 2 MTV).

Soweit durch die Zulagenzahlung Tätigkeiten honoriert werden sollen, die vom Tarifgefüge nicht erfasst werden, wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Abschluss von außertariflichen Verträgen bzw. eine entsprechende Änderung bestehender Verträge angezeigt gewesen.

Die vorgefundene Verfahrensweise in der LTSA unterstreicht nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass der Tarifvertrag, an den sich die LTSA gebunden hat, zu Anwendungsproblemen führt.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 mitgeteilt, dass die bloße Möglichkeit einer unrichtigen Eingruppierung aus Sicht des Gesellschafters und der Geschäftsführung den erheblichen Aufwand einer Einzelfallprüfung nicht rechtfertige.

Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung. Er hat jedoch mehr als eine bloße Möglichkeit der fehlerhaften Eingruppierung aufgezeigt, indem er Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Eingruppierung insbesondere der Beschäftigten dargelegt hat, die der Tarifgruppe 9 zugeordnet sind. Zumindest in diesen Bestandsfällen hält der Landesrechnungshof die Überprüfung der vorgenommenen Eingruppierung für unerlässlich.

Das Ministerium der Finanzen teilte in der Stellungnahme vom 15. September 2016 mit, dass für Fälle, bei denen im Rahmen der Überprüfung der tarifgerechten Eingruppierung festgestellt wird, dass die Tätigkeit vom Geltungsbereich der TV Banken nicht erfasst wird, Änderungsangebote für eine außertarifliche Anstellungsververeinbarung getroffen werden. Im Bereich der Beschäftigten in der Tarifgruppe 9 habe die LTSA eine Überprüfung angekündigt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	Verschiedene		
(geprüftes)	2012 bis 2015	–	3.330.000 € ⁴²
Haushaltsvolumen			

(8) Mängel beim Abschluss von Arbeitsverträgen für die außertarifliche Beschäftigung im Landesdienst

Vier Ministerien haben die Erlasse des Ministeriums der Finanzen⁴³, die für den Abschluss von Arbeitsverträgen zur Begründung außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse gelten, bei der Einstellung von Beschäftigten im Nähebereich der Mitglieder der Landesregierung⁴⁴ nicht beachtet.

Des Weiteren wurden diesen Personenkreis betreffende Kabinettsbeschlüsse fehlerhaft angewendet.

Bei der Vereinbarung des außertariflichen Monatsentgelts verstoßen diese Ministerien gegen Dokumentationspflichten und gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO.

Die in den Erlassen des Ministeriums der Finanzen enthaltenen Vorgaben zum Abschluss außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse sind nicht geeignet, die erforderliche Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zu ersetzen.

1 Vorbemerkungen

Seit dem Inkrafttreten des TV-L zum 1. November 2006 sind Tätigkeiten der höchsten Vergütungsgruppe des BAT-O (Vergütungsgruppe I) nicht mehr tariflich geregelt. Beschäftigte des Landes, die bei Inkrafttreten des TV-L in die Vergütungsgruppe I eingruppiert waren, wurden nach den Regelungen für die Überleitung in den TV-L (TVÜ-Länder) in die Entgeltgruppe 15 Ü übergeleitet. Die höchste Entgeltgruppe des TV-L ist die Entgeltgruppe 15. Der TV-L erfasst damit nur noch Tätigkeiten, die nach den vorher geltenden Regelungen des BAT-O höchstens der Vergütungs-

⁴² Der Landesrechnungshof hat für 11 Personalfälle eine Bruttovergütung von rund 6.300 €/Monat in der Entgeltgruppe 15 Ü, Stufe 5 (Jahr 2012) für 4 Jahre zu Grunde gelegt (ohne Sozialversicherungsausgaben und Sonderzahlung).

⁴³ zuletzt Schnellbrief vom 19. Juni 2007: Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Länder), Tätigkeiten der ehemaligen Vergütungsgruppe I BAT-O

⁴⁴ Leiter/Leiterin Ministerbüro, persönlicher Referent/Referentin, Referent/Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

gruppe I a entsprechen. Die Arbeitsverträge von Beschäftigten, deren Tätigkeiten höhere Anforderungen erfüllen, sind daher seit dem Inkrafttreten des TV-L außertariflich abzuschließen.

Zur Vermeidung der aus § 40 LHO resultierenden Anforderung, für jede außertariflich zu vereinbarenden Beschäftigung im Landesdienst die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen einzuholen, hat das Ministerium der Finanzen zuletzt mit Erlass vom 19. Juni 2007 den Abschluss außertariflicher Arbeitsverträge unter Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü TVÜ-Länder zugelassen. Das Ministerium der Finanzen hat dabei vorausgesetzt, dass die Anforderungen für eine Eingruppierung des Beschäftigten in die Vergütungsgruppe I BAT-O erfüllt werden.

Der Landesrechnungshof hat beginnend im Jahr 2013 die Gestaltung außertariflicher Arbeitsverträge mit Landesbeschäftigten geprüft. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes betreffen die Ministerien der Finanzen, für Inneres und Sport, für Bildung (ehemals Kultusministerium) und für Landesentwicklung und Verkehr.

2 Einzelfeststellungen

2.1 *Intransparenz der jährlichen Haushaltspläne*

Die seit dem 1. November 2006 geltende Tarifrechtslage erfordert, dass die jährlichen Haushaltspläne Stellen der Entgeltgruppe 15 Ü für die Beschäftigten ausweisen, die in den TV-L übergeleitet worden sind. Demgemäß enthält die Übersicht in Anlage 2 der jährlichen Haushaltsgesetze die Entgeltgruppe 15 Ü für diese Bestandsfälle.

Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass Stellen der Entgeltgruppe 15 Ü mit ab 1. November 2006 neu eingestellten außertariflich Beschäftigten besetzt waren. Die jährlichen Haushaltspläne ließen die außertarifliche Beschäftigung nicht erkennen. Durch die Nutzung der tariflichen Stellen der Entgeltgruppe 15 Ü für außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse ist der Grundsatz der Haushaltsklarheit beeinträchtigt.

Das Ministerium der Finanzen hat im Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes die Haushaltstechnischen Richtlinien (HTR) geändert. Dadurch soll im Haushaltsplan 2017/2018 deutlich werden, ob eine Stelle der Entgeltgruppe 15 Ü für eine außertarifliche Beschäftigung vorgesehen ist.

2.2 Nichterfüllung der Voraussetzung für die außertarifliche Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü

Das Ministerium der Finanzen hat die Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü zugelassen, wenn die wahrzunehmende Tätigkeit nach Vergütungsgruppe I BAT-O bewertet ist. Die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen steht danach unter dem Vorbehalt, dass die personalverwaltende Stelle die Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale der Vergütungsgruppe I im Rahmen einer Tätigkeitsbewertung festgestellt hat. Die Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü ohne Bewertung der Tätigkeit bedarf nach der Erlasslage weiterhin der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach § 40 LHO.

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes befanden sich 11 Beschäftigte in einem außertariflichen Beschäftigungsverhältnis zum Land, das nach dem Inkrafttreten des TV-L begründet bzw. in ein außertarifliches Beschäftigungsverhältnis umgewandelt worden ist. Diese erhalten aufgrund arbeitsvertraglicher Vereinbarung ein Monatsentgelt der Entgeltgruppe 15 Ü TVÜ-Länder. Ein Nachweis über die Vornahme einer Tätigkeitsbewertung unter Heranziehung tariflicher Tätigkeitsmerkmale lag nur in 4 der 11 geprüften Fälle vor. In sieben Fällen wäre demnach die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zur außertariflichen Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü erforderlich gewesen. Die personalführenden Dienststellen haben diese Bewilligung bei keinem dieser Fälle eingeholt und damit entgegen § 40 LHO über die Bindung eines jährlichen Haushaltvolumens von insgesamt mindestens rund 490.000 €⁴⁵ entschieden.

In drei von vier Fällen, für die eine Tätigkeitsbewertung vorlag, erfüllte diese Bewertung nicht die Anforderungen an eine Tätigkeitsbewertung, weil die personalführende Stelle nur pauschal die Erfüllung der maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale dargelegt hat. Eine sachgerechte Bewertung hingegen erfordert nach der ständigen Rechtsprechung des BAG die Darlegung der konkreten Umstände und Tatsachen, die auf die Erfüllung der tariflichen Anforderungen schließen lassen.

Damit waren nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Voraussetzungen für die außertarifliche Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü in insgesamt 10 von 11 Fällen nicht erfüllt. Diese 10 Fälle binden ein jährliches Haushaltsvolumen von rund 700.000 €.

⁴⁵ Der Berechnung liegt das tarifliche Monatsentgelt der Stufe 3 der Entgeltgruppe 15 Ü (5.833,33 €/Monat) im Jahr 2012 zu Grunde, da die Einstellungen im Wesentlichen 2011 und 2012 erfolgten und mindestens das Entgelt der Stufe 3 gezahlt worden ist.

2.3 Fehlerhafte Anwendung des Kabinettsbeschlusses vom 3. November 1998 – Eingruppierung Beschäftigter im Nähebereich der Mitglieder der Landesregierung

Der Kabinettsbeschluss vom 3. November 1998 sieht vor, dass persönliche Referenten höchstens nach Vergütungsgruppe I a BAT-O (entspricht der jetzigen Entgeltgruppe 15 TV-L) vergütet werden dürfen. Die Vorlage vom 28. Oktober 1998 zu diesem Beschluss regelte u. a. die Eingruppierung persönlicher Referenten maximal nach Vergütungsgruppe I a BAT-O, was ebenfalls für Referenten für Öffentlichkeitsarbeit gelte, es sei denn, sie werden gleichzeitig als Referatsleiter eingesetzt. Im Umkehrschluss könnte bei Einsatz als Referatsleiter eine höhere Eingruppierung als nach Vergütungsgruppe I a und damit die Eingruppierung nach Vergütungsgruppe I gerechtfertigt sein. Der Kabinettsbeschluss entbindet die personalverwaltenden Stellen nicht davon, die Erfüllung der tariflichen Anforderungen durch eine Tätigkeitsbewertung festzustellen. Eine Tätigkeitsbewertung ist auch in diesen Fällen unverzichtbar. Soweit die Höchstvergütung gemäß Kabinettsbeschluss aufgrund von Erwägungen vereinbart wird, die nicht auf die tarifliche Eingruppierung abstellen, handelt es sich um ein außertarifliches Entgelt. Die Vereinbarung eines außertariflichen Entgelts erfordert die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen gemäß § 40 LHO.

Die Tätigkeiten der betreffenden Fälle waren auch nicht mit denen von Referatsleitern vergleichbar. Die Ministerien der Finanzen, für Inneres und Sport und für Bildung (ehemals Kultusministerium) haben das Fehlen einer Tätigkeitsbewertung in je einem Fall mit vorgenannter Beschlusslage begründet. Die Leitungstätigkeit dieser Beschäftigten bezieht sich auf zwei bis vier unterstellte Mitarbeiter. Die Landesregierung selbst geht davon aus, dass Referate in der Regel 6 bis 11 Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter haben sollen⁴⁶. Diese Mindestanforderung ist in vorgenannten drei Fällen nicht erfüllt.

Zwei weiteren Beschäftigten des Ministeriums der Finanzen war jeweils nur ein Mitarbeiter unterstellt. Dem beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr außertariflich Beschäftigten waren drei Mitarbeiter unterstellt.

Die außertarifliche Entgeltvereinbarung rechtfertigt sich in diesen Personalfällen auch nicht aufgrund des Einsatzes als Leiter einer Organisationseinheit.

⁴⁶ § 10 Abs. 2 S. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien - Allgemeiner Teil

2.4 Faktische Erweiterung des Geltungsbereiches von TV-L und TVÜ-Länder

Das Ministerium der Finanzen hat die Anwendung eines Arbeitsvertragsmusters für die außertarifliche Beschäftigung unter Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü empfohlen. Dieses Arbeitsvertragsmuster sieht u. a. vor, dass für das Arbeitsverhältnis der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) und der Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Länder) gelten. Die Anwendung des Arbeitsvertragsmusters des Ministeriums der Finanzen führt zur Erweiterung des Geltungsbereichs der in Bezug genommenen Tarifverträge um die Beschäftigungsverhältnisse, die vom Geltungsbereich der Tarifverträge gerade ausgenommen sind.

Den tariflichen Beschäftigungsverhältnissen im Land gehen grundsätzlich Stellenausschreibungen und entsprechende Auswahlverfahren voraus. Bei sieben der nach dem 1. November 2006 erfolgten neun Neueinstellungen unter Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü war keine Ausschreibung erfolgt.⁴⁷ Insofern besteht in den geprüften Fällen bereits ein erheblicher Unterschied zu Beschäftigten, die unter den Geltungsbereich des TV-L fallen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes steht die vollumfängliche Bezugnahme von TV-L und TVÜ-Länder im Widerspruch zum Ausschluss von Beschäftigungsverhältnissen oberhalb der Entgeltgruppe 15 aus dem Geltungsbereich des TV-L. Beschäftigungsverhältnisse oberhalb der Entgeltgruppe 15 stellen den Ausnahmefall dar. Sie sind nach dem Willen der Tarifvertragsparteien außertariflich zu regeln.

2.5 Finanzielle Folgen der Anwendung tariflicher Regelungen für die Bestimmung des Entgelts bei außertariflicher Beschäftigung

Die Tarifregelungen sehen u. a. vor, dass Zeiten einer Tätigkeit vor Einstellung berücksichtigt werden, wenn der Beschäftigte dabei Berufserfahrungen erworben hat, die für die Tätigkeit ab Einstellung einschlägig sind. Falls es zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist, besteht die Möglichkeit, weitere Zeiten ganz oder teilweise anzurechnen, sofern sie für die Tätigkeit förderlich sind. Des Weiteren ist u. a. zur Deckung des Personalbedarfs und zur Bindung qualifizierter Fachkräfte die Vorweggewährung von ein bis zu zwei Entgeltstufen möglich. Die Berücksichtigung förderlicher Tätigkeitszeiten und die Vorweggewährung von Entgeltstufen stehen im Ermessen der Personal-

⁴⁷ Nach den im Rahmen der örtlichen Erhebungen eingesehenen Unterlagen habe sich die Staatssekretärskonferenz in der Sitzung am 17. Januar 2000 dafür ausgesprochen, dass die Besetzung von Stabsstellen (u. a. Persönliche Referenten) vom PSC-Verfahren ausgenommen werde und in Folge dessen Stellenausschreibungen entbehrlich seien.

verwaltung. Das Tarifrecht hat dem Arbeitgeber damit bei Erfüllung der Voraussetzungen ein einseitiges Leistungsbestimmungsrecht eingeräumt.

Nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben die Personalstellen bei sieben Neueinstellungen nach dem 1. November 2006 unter Begründung eines außertariflichen Beschäftigungsverhältnisses Tätigkeitszeiten als förderlich berücksichtigt und in drei Fällen zusätzlich Entgeltstufen vorweg gewährt. Die Ausübung des tariflich bestimmten einseitigen Leistungsbestimmungsrechts im Falle außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse ist nicht charakteristisch für außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse, bei denen das vereinbarte Entgelt typischerweise Ergebnis der Vertragsverhandlung ist. Das Land als Arbeitgeber hat bei diesen Verhandlungen die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht außer Acht zu lassen.

Die durch die Erlasslage eröffnete Ausübung von Ermessen bei der Festsetzung der Entgeltstufen hat zur weitgehenden Ausschöpfung der tariflichen Anrechnungsmöglichkeiten geführt. Ein Nachweis darüber, dass die Anrechnung zusätzlicher Zeiten oder die Vorweggewährung von Entgeltstufen zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich war, lag in sechs Fällen nicht vor. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Entgeltsteigerungen gegenüber der vorherigen Beschäftigung um bis zu rund 1.900 € je Monat zu verzeichnen waren. Die Ermessensentscheidungen haben in den sechs Fällen zu jährlichen Mehrausgaben in Höhe von mindestens rund 93.000 €⁴⁸ geführt. In einem Fall sind von der Einstellung bis 31. Mai 2016 bereits Mehrausgaben in Höhe von mindestens rund 100.000 € zu verzeichnen.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO gelten auch bei Abschluss außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse. Dies erfordert bei außertariflicher Beschäftigung einen Nachweis darüber, dass die Gesamtumstände der Einstellung das vereinbarte Entgelt der Höhe nach rechtfertigen.

2.6 Nichterfüllung personenbezogener Anforderungen an die Übertragung einer Tätigkeit der Vergütungsgruppe I

Die Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü auf der Grundlage des Erlasses des Ministeriums der Finanzen setzt voraus, dass neben den objektiven Anforderungen an die tarifliche Bewertung der Tätigkeit nach Vergütungsgruppe I auch die subjektiven (personenbezogenen) Anforderungen erfüllt sind. Die Eingruppierung in Vergütungsgruppe I ist im Hinblick auf die personenbezogenen Anforderungen dann sachgerecht, wenn der Beschäftigte über eine wissenschaftliche Hochschul-

⁴⁸ Die Berechnung basiert aus Vereinfachungsgründen auf den monatlichen Tarifentgelten des Jahres 2012. In allen sechs Fällen stand nach den tariflichen Regelungen nur ein Entgelt der Stufe 1 zu.

bildung verfügt und eine dieser Ausbildung entsprechende Tätigkeit ausübt. Alternativ genügen gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen wie ein Angestellter mit der betreffenden Fachausbildung.

Die personenbezogenen Anforderungen waren in einem Fall nicht erfüllt. In einem weiteren Fall war das Vorliegen gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrungen nicht hinreichend begründet.

Der Erlass des Ministeriums der Finanzen enthält keine Regelung, wie zu verfahren ist, wenn die personenbezogenen Voraussetzungen für die Eingruppierung in die Vergütungsgruppe I nicht erfüllt werden.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof daher ergänzende Hinweise für erforderlich gehalten, die klar stellen, dass die außertarifliche Entgeltvereinbarung oberhalb der Entgeltgruppe 15 TV-L eine ausführliche Begründung der Erfüllung sowohl der objektiven als auch der personenbezogenen Tarifmerkmale der Vergütungsgruppe I voraussetzt.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof das Ministerium der Finanzen aufgefordert, zu regeln, welche Konsequenz die Nichterfüllung personenbezogener Anforderungen für das zu vereinbarende Entgelt hat.

2.7 Empfehlungen des Landesrechnungshofes im Ergebnis der Prüfung

In Auswertung der örtlichen Erhebungen bei den obersten Landesbehörden hat der Landesrechnungshof das Ministerium der Finanzen aufgefordert, bei Beibehaltung der Erlasslage

- klarzustellen, dass neben den objektiven auch die personenbezogenen Voraussetzungen der VergGr. I BAT-O zu erfüllen sind, und
- zu regeln, welche Konsequenz die Nichterfüllung der personenbezogenen Voraussetzung hat.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen des Weiteren empfohlen, künftig in den Arbeitsvertragsmustern für außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse nicht mehr den Vollverweis auf den TV-L und die ihn ergänzenden, ändernden und ersetzenden Tarifverträge vorzusehen. Die Arbeitsvertragsmuster sollten nur in den allgemeinen Arbeitsbedingungen, nicht aber bezüglich der Bestimmung der Entgeltstufen, der Sonderzahlung und zumindest nicht bezüglich der Anwendung des Tarifvertrages zur Regelung der Altersteilzeitarbeit im Bereich der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts (TV ATZ LSA) auf den TV-L abstellen.

Der Landesrechnungshof hält alternativ auch eine grundsätzliche Anpassung der Regelungen zur Ausgestaltung der außertariflichen Beschäftigungsverhältnisse für denkbar.

3 Fazit

Das Ministerium der Finanzen hat zu den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes mit Schreiben vom 7. November 2014, 5. Februar 2016 und 29. Juni 2016 Stellung genommen.

Das Ministerium der Finanzen beabsichtigt eine Neuregelung der Vereinbarung außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse. Danach wird sich die Entgeltvereinbarung bei Neuverträgen nach den Monatsbezügen eines Beamten der Besoldungsgruppe A 16 Landesbesoldungsgesetz richten. Die Entgeltgruppe 15 Ü wird nicht mehr Gegenstand der arbeitsvertraglichen Vereinbarung sein.

Bei der Erarbeitung entsprechender Neuregelungen – auch für die Beschäftigten im Näherbereich der Mitglieder der Landesregierung – hat das Ministerium der Finanzen den Landesrechnungshof um Abstimmung und Beratung auf Arbeitsebene gebeten. Hierzu haben bereits entsprechende Gespräche stattgefunden.

Weiterhin hat das Ministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme vom 19. Juni 2016 zur Prüfung des Landesrechnungshofes u. a. ausgeführt, dass

- es angesichts der beabsichtigten Neuregelung ergänzende Hinweise an die obersten Landesbehörden zur Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü und zur Stufenfestsetzung nicht mehr für erforderlich hält,*
- auch bei der Neuregelung die obersten Landesbehörden ausdrücklich darauf hingewiesen werden sollen, dass die Anerkennung von Zeiten bei der Stufenfestsetzung objektiv und nachvollziehbar in der Personalakte zu dokumentieren ist,*
- bei der Stellenbesetzung in allen Ministerien nach einheitlichen Kriterien verfahren werden wird,*
- einheitliche Arbeitsvertragsmuster erstellt werden sollen und*
- auch bei der ausnahmsweisen Besetzung ohne vorheriges Ausschreibungsverfahren die Gründe für eine Anerkennung förderlicher Zeiten zur Deckung des Personalbedarfes entsprechend zu dokumentieren sind.*

Zudem hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, dass es in Einzelfällen im Rahmen des rechtlich Möglichen und Durchsetzbaren falsche Stufenzuordnungen korrigieren wird.

Der Landesrechnungshof bewertet die von der Landesregierung eingeleiteten Schritte hin zu einer Neuregelung der Ausgestaltung außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse als grundsätzlich sinnvoll und sachgerecht. Bei Umsetzung der vom Ministerium der Finanzen mitgeteilten Prämissen geht der Landesrechnungshof davon aus, dass es möglich ist, eine einheitliche Vorgehensweise in allen Ressorts sicherzustellen. Dazu ist es erforderlich, dass die Neuregelungen konkrete Kriterien vorgeben und von den jeweiligen personalführenden Dienststellen auch vollumfänglich umgesetzt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1331	–	Hochwasserhilfen 2013
Titelgruppen	67 bis 72 77 und 78	–	Verschiedene Programme zur Beseitigung von Hochwasserschäden (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt)
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2013 bis 2015	–	ca. 140 Mio. €

(9) Hochwasserhilfen 2013 – Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der nationalen Aufbauhilfen nicht immer erfüllt

Das Land hat bei der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem nationalen Aufbauhilfefonds zur Beseitigung der Hochwasserschäden die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens in einigen Fällen nicht nachvollziehbar dargelegt. Insbesondere existierte keine ausreichende Erhebung und Dokumentation der an den Hochwasserschutzanlagen entstandenen Schäden.

Zudem plante der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt die vollständige Finanzierung des Neubaus des „Polders Rösa“ an der Mulde mit Mitteln aus dem Aufbauhilfefonds, obwohl er einen Schaden in dieser Höhe nicht ermittelt hatte.

Der Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt setzte Mittel aus dem Aufbauhilfefonds zur Wiederherstellung einer Zuwegung zum Forsthaus Lödderitz über die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens hinaus ein.

Das Land unterschied bei der Festlegung der Höhe der Zahlungen für geschädigtes Feldinventar nicht zwischen Feldlagen inner- und außerhalb von Überschwemmungsgebieten, obwohl innerhalb von Überschwemmungsgebieten grundsätzlich eine Mitwirkungspflicht hinsichtlich zu treffender Vorsorgemaßnahmen vor Hochwasserschäden besteht.

1 Vorbemerkungen

Das Hochwasser 2013 schädigte eine Vielzahl privater Haushalte, gewerblicher und öffentlicher Einrichtungen, Infrastrukturen sowie auch die Bewirtschafter land- und forstwirtschaftlicher Flächen.

Das Land bilanzierte Anfang Juli 2013 den Gesamtschaden für Sachsen-Anhalt auf rund 2,7 Mrd. €.

Der Bund und die Länder beschlossen zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur die Errichtung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ als nationalen Fonds⁴⁹.

Die Bundesregierung hat mit Zustimmung des Bundesrates eine Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ und die Einzelheiten der näheren Durchführung (Aufbauhilfeverordnung)⁵⁰ erlassen.

Bei der Ermittlung des Schadens wurde auf die Wiederherstellungskosten oder die Ersatzbeschaffung unter Einhaltung von baulichen und technischen Normen abgestellt.

Förderfähig sind bis zur Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens auch Maßnahmen zur Wiederherstellung von baulichen Anlagen, betrieblichen Einrichtungen oder Infrastruktureinrichtungen, die im Hinblick auf ihre Art, ihre Lage oder ihren Umfang von der vom Hochwasser zerstörten oder beschädigten baulichen Anlage oder Infrastruktureinrichtung abweichen, aber der Wiederherstellung der Funktion einer solchen Anlage oder Einrichtung dienen, wenn die Maßnahmen zur Erfüllung der Anforderungen des vorsorgenden Hochwasserschutzes und zur Vermeidung künftiger Schäden besser geeignet sind als die zerstörten Anlagen oder Einrichtungen (§ 3 Abs. 2 AufbhV).

Der Bund und die betroffenen Länder/Freistaaten haben in einer Verwaltungsvereinbarung einheitliche Maßstäbe zur Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ festgelegt⁵¹.

Sie bestimmten die Einzelheiten der Programme und fügten sie als festen Bestandteil der Verwaltungsvereinbarung als Anlage bei.

Die Länder hatten die in den Anlagen enthaltenen Regelungen in ihre Richtlinien und Vollzugshinweise zur Durchführung dieser Maßnahmen zu übernehmen.

⁴⁹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz - AufbhG) vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2401

⁵⁰ Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfeverordnung - AufbhV) vom 16. August 2013, BGBl. I S. 3233

⁵¹ Verwaltungsvereinbarung über die Festlegung von einheitlichen Maßstäben zur Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ für Maßnahmen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz in den vom Hochwasser betroffenen Ländern vom 2. August 2013

Die Mittel des Aufbauhilfefonds können u. a. verwendet werden, um Hochwasserschäden zu beseitigen, private Haushalte und Unternehmen zu entschädigen sowie die beschädigte Infrastruktur wiederaufzubauen.

Dabei können

- Privathaushalten, Unternehmen, anderen Einrichtungen sowie den als Körperschaften öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften Leistungen bis zu 80 v. H. des entstandenen Schadens gewährt werden und
- für Schäden an Infrastruktureinrichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden in öffentlicher und sonstiger Trägerschaft bis zu 100 v. H. ersetzt werden.

Für denselben Schaden bereits gewährte Soforthilfen sind anzurechnen.

Wertminderungen am Privat- oder Betriebsvermögen sowie Verdienstaussfall, entgangener Gewinn und andere mittelbare Schäden sind nicht ersetzbar.

Die Staatskanzlei und die zuständigen Ministerien haben gemeinsam die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 erlassen⁵².

Das Land vergibt die Hochwasserhilfen auf der Grundlage des Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetzes, der Aufbauhilfeverordnung, der Verwaltungsvereinbarung Aufbauhilfe und den §§ 23 und 44 der LHO.

Dem Land stehen rd. 331 Mio. € zur Schadensbeseitigung zur Verfügung, von denen es bis Juli 2016 rund 227 Mio. € verausgabte.

Der Landesrechnungshof hat die Hochwasserhilfen 2013 zur Beseitigung der Schäden in der Land- und Forstwirtschaft sowie an den Hochwasserschutzanlagen des Landes und an Anlagen außerhalb von Gemeinden im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt im Jahr 2015 geprüft und nachfolgende Feststellungen getroffen.

2 Feststellungen

2.1 Erfassung, Dokumentation und Nachweis der Schäden

Der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt ist mit seinen Flussbereichen zuständig für die Erfassung und Dokumentation der Schäden an den Hochwasserschutzanlagen des Landes.

⁵² Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 (Richtlinie Hochwasserschäden Sachsen-Anhalt 2013), Gem. RdErl. der StK, des MF, MI, MLV, MW, MLU, MK, MS vom 23. August 2013, MBl. LSA S. 474, zuletzt geändert durch Gem. RdErl. der StK, des MF, MI, MLV, MW, MLU, MK und MS vom 2. Dezember 2014, MBl. LSA S. 708

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen Folgendes fest:

- Der Landesbetrieb konnte keine Dokumente und Gutachten über eine konkrete Schadenserfassung an den Hochwasserschutzanlagen des Landes vorlegen, insbesondere fehlte ein konkreter Ortsbezug mit einer Angabe des aufgetretenen Schadens.
- Die Bauakten (einschließlich elektronischer Akten) in den Flussbereichen enthielten zwar ein Formblatt „Schadensermittlung“. Das Formblatt umfasste jedoch lediglich allgemeine Informationen über die Art der Schäden in einem mehrere Kilometer umfassenden Deichabschnitt.
- Maximal drei beigefügte Beispielfotos zum Schaden ließen zum Teil weder Aufnahmedatum noch den Schadensort erkennen. Darüber hinaus diente auch ein und dasselbe Foto zur Schadensdokumentation mehrerer Maßnahmen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die Erfassung, die Dokumentation und der Nachweis der Schäden an den Hochwasserschutzanlagen des Landes zur Inanspruchnahme der Mittel aus dem Aufbauhilfefonds nicht ausreichend sind.

Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme vom 21. April 2016 darauf hin, dass „bei der Ermittlung des tatsächlich entstandenen Schadens ... gemäß § 2 Abs. 4 der Aufbauhilfverordnung auf die Wiederherstellung oder die Ersatzbeschaffung unter Einhaltung von heute geltenden baulichen und technischen Normen abgestellt wird ... Deichanlagen sind stets als gesamtheitliche Schutzanlagen anzusehen ... Der Schaden besteht nicht darin, dass die Anlage in ihrer Bausubstanz sichtbar geschädigt wurde. Der Schaden besteht vielmehr darin, dass der geschädigte Deichabschnitt seine Schutzfunktion für zukünftige Hochwasserereignisse ähnlichen Ausmaßes gänzlich verloren hat.“

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für bereits begonnene als auch für geplante Maßnahmen zur Schadensbeseitigung an den Hochwasserschutzanlagen des Landes die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens feststellt, dokumentiert sowie den zulässigen Umfang der Finanzierung aus dem Aufbauhilfefonds überprüft.

2.2 *Zuwegung zum Forsthaus Lödderitz*

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt gewährte dem Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt für die Wiederherstellung der durch das Hochwasser 2013 geschädigten Zuwegung zum Forsthaus Lödderitz eine Aufbauhilfe in Höhe von 178.697 €.

Der Landesforstbetrieb baute den geschädigten Waldweg, zuvor bestehend aus Sand, Kies und Schotter, zu einer Straße aus Granitsteinpflaster um. Er erneuerte mit der Baumaßnahme auch nicht geschädigte Wegebereiche, wie z. B. den Zugang zur Försterei und die bituminierten Wegeanschlüsse an das öffentliche Straßennetz.

Der Landesforstbetrieb versäumte dabei, die Höhe des durch das Hochwasser tatsächlich entstandenen Schadens an der Zuwegung festzustellen und finanzierte die gesamte Baumaßnahme aus dem Aufbauhilfefonds.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen nur bis zur Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens förderfähig sind.

Der tatsächlich entstandene Schaden ist nunmehr kalkulatorisch aus der Wiederherstellung der vor dem Hochwasser vorhandenen erdgebundenen Zuwegung zu berechnen. Dazu können für eine grundhafte Erneuerung die Preise für den Einbau der Trag- und Deckschichten für erdgebundenes Material sowie einen hierfür notwendigen Materialabtrag aus den vorliegenden Schlussrechnungen herangezogen werden. Die Planungsleistungen dürften damit auch nur zu dieser kalkulatorischen Bausumme anteilig berücksichtigt werden.

Alle anderen Leistungen, die im Zusammenhang mit der Erweiterung der Trasse und dem Einbau des Granitpflasters sowie entsprechender Bordsteine stehen, sind nicht mit Mitteln des Aufbauhilfefonds finanzierbar, da sie den tatsächlich entstandenen Schaden überschreiten. Die ausgezahlte Aufbauhilfe, die den tatsächlich entstandenen Schaden übersteigt, ist dem Aufbauhilfefonds zu erstatten.

Das Ministerium hat die Problematik bereits erkannt und dem Aufbauhilfefonds zunächst ca. 48.000 € wieder zugeführt.

Der Landesrechnungshof bat das Ministerium, den Sachverhalt nochmals einer Detailprüfung zu unterziehen.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 21. April 2016 u. a. mit, dass bezüglich der zerstörten Zufahrt zur Revierförsterei Lödderitz „neben den Anforderungen des vorsorgenden Hochwasserschutzes und zur Vermeidung möglicher zukünftiger Schäden ... auch Belange des Naturschutzes und Vorgaben des Biosphärenreservates ‚Mittlere Elbe‘ im Entscheidungsprozess betrachtet werden sollten.“

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens an der Zuwegung zum Forsthaus Lödderitz abschließend prüft und die Aufbauhilfe, die die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens übersteigt, dem Aufbauhilfefonds erstattet.

2.3 Polder Rösa

In der Hochwasserschutzkonzeption des Landes Sachsen-Anhalt bis 2020 vom 7. Dezember 2010 war für den Neubau des „Polders Rösa“ ein Finanzbedarf in Höhe von 23,6 Mio. € vorgesehen.

Fortführend im Entwurf der aktuellen Hochwasserschutzkonzeption 2014 bis 2020 (Stand: März 2015) erhöhte das Land den Finanzbedarf auf 25,0 Mio. €.

Dem Maßnahmenplan des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt ist zu entnehmen, dass der Neubau des „Polder Rösa“ mit rund 24,7 Mio. € aus dem Aufbauhilfefonds finanziert werden soll. Davon hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt dem Landesbetrieb bereits rund 4,0 Mio. € Aufbauhilfen zugewiesen

Das Land beabsichtigt, mit dem Neubau des „Polders Rösa“

- den alten ca. sechs Kilometer langen Deich an der Mulde durch einen neuen Polderdeich mit einem Einlauf- und Auslaufbauwerk zu ersetzen sowie
- die hinter dem Polderdeich liegenden Ortschaften Rösa und Brösa durch den Neubau zwei weiterer Schutzdeiche (Ortsranddeiche) vor dem Hochwasser bei einem gefüllten Polder zu schützen.

Der Landesrechnungshof weist diesbezüglich auf Folgendes hin:

- Die geplanten Ortsranddeiche für die Ortschaften Rösa und Brösa sowie die geplanten Einlauf- und Auslaufbauwerke gab es vor dem Hochwasser 2013 nicht.
- Der Landesbetrieb hatte die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens am sechs Kilometer langen alten Muldedeich noch nicht ermittelt.
- Zunächst muss der Landesbetrieb den durch das Hochwasser 2013 verursachten Schaden am sechs Kilometer langen alten Muldedeich feststellen und die Schadensermittlung mit genauen Stationsangaben, der Schadensart und dem Umfang der Schäden am laufenden Meter Deich nachvollziehbar führen.
- Die geplanten Ortsranddeiche für die Ortschaften Rösa und Brösa sowie die geplanten Einlauf- und Auslaufbauwerke können nicht mit Aufbauhilfen finanziert werden, da diese Teilprojekte die tatsächlich entstandene Schadenshöhe am Altdeich überschreiten dürften.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Neubau des „Polders Rösa“ nur in der Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens am Altdeich aus dem Aufbauhilfefonds finanzierbar (Art. 2 Abs. 3 Verwaltungsvereinbarung Aufbauhilfe).

Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme vom 21. April 2016 darauf hin, dass der Polder Rösa für den nachhaltigen Hochwasserschutz ohne Frage besser geeignet ist als der ursprüngliche Deich.

Es wird den Hinweisen des Landesrechnungshofes folgen und die Finanzierung nicht mit Mitteln des Aufbauhilfefonds, sondern aus Mitteln des EFRE sicherstellen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land die nunmehr für den „Polder Rösa“ nicht mehr einsetzbaren Aufbauhilfen in Höhe von 4 Mio. € an den Aufbauhilfefonds zurückzahlt.

2.4 Schäden am Feldinventar

Das Hochwasser 2013 schädigte landwirtschaftliche Flächen innerhalb und außerhalb der vom Land ausgewiesenen bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete⁵³.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land keine Differenzierung hinsichtlich der Höhe der zu gewährenden Hilfen entsprechend der Lage der Kulturen innerhalb oder außerhalb der Überschwemmungsgebiete des Landes vorgenommen hat.

Insofern gewährte es den Geschädigten in den Überschwemmungsgebieten, in denen naturgemäß mit einem Hochwasser zu rechnen ist, die gleichen Hilfen wie außerhalb.

Das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes legt fest, dass jede Person, die durch Hochwasser betroffen sein kann, im Rahmen des ihr Möglichen und Zumutbaren verpflichtet ist, geeignete eigene Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung zu treffen, insbesondere die Nutzung von Grundstücken den möglichen nachteiligen Folgen für Mensch, Umwelt oder Sachwerte durch Hochwasser anzupassen (vgl. § 5 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz).

Der Landesrechnungshof regt an, für künftige Schadensfälle die Hilfen in Überschwemmungsgebieten zu versagen bzw. nur in verminderter Höhe (z. B. Härteausgleich) zu gewähren, wenn die Geschädigten keine Vorsorgemaßnahmen getroffen haben (z. B. Verzicht auf den Anbau kostenintensiver Ackerkulturen).

Der Landesrechnungshof hält entsprechende Vorgaben zur landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen in den Überschwemmungsgebieten für unverzichtbar.

Das Ministerium teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 21. April 2016 mit, dass staatliche Hilfsmaßnahmen bei Schäden am Feldinventar in Überschwemmungsgebieten aber nur dann angeboten werden, „wenn erhebliche gesamtbetriebliche Schäden auftreten, in deren Folge die Existenzgefährdung für eine Vielzahl von Unternehmen und Familien droht. Sie sind Hilfe zur Selbsthilfe und ersetzen nur einen Teil der Schäden. Bei einer Kultur, die geringere Erträge liefert, wird insofern auch nur eine geringere Zuwendung gewährt.“

⁵³ Überschwemmungsgebiete sind Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser eines oberirdischen Gewässers überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden (§ 76 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz).

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das Land für die Gewährung künftiger Hochwasserhilfen eine Differenzierung hinsichtlich der Höhe der zu gewährenden Hilfen entsprechend der Lage der landwirtschaftlichen Kulturen innerhalb oder außerhalb der Überschwemmungsgebiete des Landes vornimmt.

3 Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land bei der Bewältigung der Folgen des Hochwassers 2013 die einschlägigen Vorschriften berücksichtigt.

Das Ministerium ist im Rahmen der Abarbeitung des Prüfungsverfahrens den Argumenten des Landesrechnungshofes weitgehend gefolgt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	–	Verkehr
Titel	686 02	–	Zuschüsse an Organisationen für Maßnahmen der Unfallverhütung
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2012 bis 2014	–	1.071.800 €

(10) Umsetzung von Prüfungsbeanstandungen bei der Landesverkehrswacht

Landesverwaltung und Landesverkehrswacht haben aufgezeigte Mängel aus einer früheren Prüfung beseitigt und die Empfehlungen des Landesrechnungshofes in der weiteren Arbeit umgesetzt.

Die Landesverkehrswacht hat auch während eines Insolvenzverfahrens die erhaltenen Zuwendungen zweckentsprechend für die Verkehrssicherheitsarbeit verwendet.

Auch die Landkreise und kreisfreien Städte haben ein eigenes Interesse an der Ausbildung von Schulweghelfern.

Eine zu enge Zweckbindung hat zur Unwirtschaftlichkeit einer Zuwendung geführt.

1 Vorbemerkungen

Die „Deutsche Verkehrswacht – Landesverkehrswacht Sachsen-Anhalt e.V.“ (Landesverkehrswacht) wurde am 25. Juli 1990 gegründet und verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Seit der Gründung erhält die Landesverkehrswacht vom Land Sachsen-Anhalt Zuwendungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Verkehrssicherheitsarbeit.

Die Landesverkehrswacht unterhielt zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes im Mai 2015 in Magdeburg eine Geschäftsstelle mit einem hauptamtlichen Geschäftsführer und zwei festangestellten Mitarbeiterinnen. Außerdem waren bei der Landesverkehrswacht sechs Projektmitarbeiter veranstaltungs- bzw. projektbezogen fest angestellt und neun geringfügig entlohnte oder kurzfristig Beschäftigte in Projektteams tätig. Die weitere Arbeit des Vereins wird auf ehrenamtlicher Basis geleistet.

Die Landesverkehrswacht und die örtlichen Verkehrswachten sind gemeinsam in Bundes- und Landesprojekten zur Erhöhung der Verkehrssicherheit aktiv. Dafür ist ein hoher Arbeits-, Organisa-

tions- und Verwaltungsaufwand erforderlich, der allein über das Ehrenamt nicht zu bewältigen und vom Verein allein nicht zu finanzieren ist.

Der Landesrechnungshof prüfte bereits im Jahr 2005/2006 „Die Verwendung von Zuwendungen an die Landesverkehrswacht Sachsen-Anhalt e.V.“. Im Jahresbericht 2006 Teil 1 veröffentlichte er die Prüfungsergebnisse unter dem Titel „Nicht transparente Haushaltsführung der Landesverkehrswacht e.V.“ Dabei kam der Landesrechnungshof zu der Einschätzung, dass ein nicht ordnungsgemäßer, teilweise unwirtschaftlicher und dem Zweck der Zuwendungen nicht entsprechender Umgang mit Zuwendungsmitteln des Landes vorlag. U.a. hatte der Landesrechnungshof folgende Beanstandungen dokumentiert:

- keine transparente Haushaltsführung,
- zusätzliche Kosten durch Gründung einer GmbH und Doppelstrukturen,
- unwirtschaftlicher, nicht sparsamer und zweckentsprechender Einsatz der Zuwendungen sowie
- gravierende Verstöße gegen das Besserstellungsverbot.

Verbunden war diese Einschätzung mit einer Reihe von Empfehlungen für die weitere Förderung der Landesverkehrswacht.

Der Landtag hat in seinem Entlastungsbeschluss zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005 den Jahresbericht des Landesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 2005 zustimmend zur Kenntnis genommen (Drucksache 5/32/994 B neu vom 14. Dezember 2007).

2 Erhebliches Landesinteresse

Gem. § 23 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Das Landesverwaltungsamt begründete in seinen Vermerken zur Antragsprüfung zu den Projekten der Landesverkehrswacht die Förderfähigkeit wie folgt:

„Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr ist die Aufgabe der Koordinierung und Organisation der Verkehrssicherheitsarbeit keiner Landesdienststelle zugeordnet. Daher werden die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel der Landesverkehrswacht Sachsen-Anhalt e.V. (LVW) nach Maßgabe des Haushalts ohne Anerkennung einer Rechtspflicht (§ 3 Abs. 2 LHO) zur Verfügung gestellt. Die Mittel

werden sowohl zur satzungsgemäßen Ausübung der Tätigkeit der LVW in Verbindung mit den Orts- und Kreisverkehrswachten als auch zur Wahrnehmung von besonderen Interessen und Aufgaben des Landes verwendet. Die hierzu in Übereinstimmung mit dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr aufgestellten und weiterzuentwickelnden Verkehrssicherheitsprogramme für gefährdete Zielgruppen werden landesweit zur stetigen Verringerung des Unfallgeschehens umgesetzt.“

Die Landesverkehrswacht verfügt nur über geringe eigene Einnahmen und ist daher nicht in der Lage, die Kosten der Verkehrssicherheitsarbeit aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Nur durch die Verwendung von Fördermitteln ist es der Landesverkehrswacht möglich, die gestellten Aufgaben, wie

- die Koordinierung und Organisation der Verkehrssicherheitsarbeit im Land Sachsen-Anhalt,
- die Umsetzung der Verkehrssicherheitsprogramme für gefährdete Zielgruppen,
- die satzungsgemäße Ausübung der Tätigkeit der Landesverkehrswacht und
- die Unfallverhütung und Verringerung des Unfallgeschehens auszuführen.

In den vom Landesrechnungshof geprüften Haushaltsjahren 2012 bis 2014 waren folgende Mittel im Einzelplan 14, Kapitel 1403, Titel 686 02 veranschlagt:

Haushaltsjahr	2012	2013	2014
Baransatz in €	340.600	340.600	390.600
Verpflichtungsermächtigung in €	40.000	40.000	40.000

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass das Land ein erhebliches Interesse an der Verkehrssicherheitsarbeit hat. Es verfügt jedoch über keine eigenen entsprechenden Landesdienststellen, die diese Aufgabe wahrnehmen könnten. Die Landesverkehrswacht, die die Aufgabe wahrnimmt, erhält für die entsprechenden Ausgaben jährlich Zuwendungen des Landes.

3 Umsetzung der Prüfungsempfehlungen aus den Jahren 2005/2006

Im Rahmen der Prüfung im Jahr 2015 ist der Landesrechnungshof u. a. der Frage nachgegangen, inwieweit die in den Jahren 2005/2006 festgestellten Beanstandungen und ausgesprochenen Empfehlungen von Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger in deren weiterer Arbeit beachtet und aufgezeigte Mängel beseitigt wurden.

Dazu hat der Landesrechnungshof im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen beim Landesverwaltungsamt und der Landesverkehrswacht Folgendes festgestellt:

- Das Landesverwaltungsamt hat die einmalige institutionelle Förderung teilweise auf eine Projektförderung, zuerst als Anteils- und ab 2011 als Festbetragsfinanzierung, umgestellt.
- Die Gesellschaft für Verkehrssicherheit in Sachsen-Anhalt GmbH wurde abgewickelt und am 23. April 2013 im Handelsregister gelöscht.
- Die Geschäftsstelle der Landesverkehrswacht arbeitet aktuell mit einem praxisüblichen Finanzbuchhaltungssystem. Außerdem werden Übersichten mit den zugeordneten Einnahmen und Ausgaben zu den einzelnen Verkehrssicherheitsprojekten, einschließlich der geförderten Landesprojekte, geführt.
- Die Puppenbühne der Landesverkehrswacht hat eine gute Auslastung und wird im Vorhaben Mobile Verkehrserziehung für Kinder regelmäßig eingesetzt.
- Sowohl der damalige Geschäftsführer als auch die angestellten Mitarbeiter aus dem Jahr 2005 sind nicht mehr bei der Landesverkehrswacht beschäftigt. Der jetzige Geschäftsführer und die weiteren Angestellten werden unter Beachtung des Besserstellungsverbot vergütet.

Aus den vom Landesrechnungshof geprüften Akten und Unterlagen ergaben sich keine Hinweise auf einen nicht ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb der Geschäftsstelle der Landesverkehrswacht.

Sowohl die Landesverwaltung als auch Landesverkehrswacht haben die im Jahr 2005/2006 vom Landesrechnungshof festgestellten Beanstandungen in ihrer weiteren Arbeit beachtet und die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umgesetzt.

4 Förderung während des Insolvenzverfahrens

Im Zusammenhang mit der Auswertung der Prüfung des Landesrechnungshofes im Jahr 2005/2006 und der Beseitigung der aufgezeigten Mängel setzte die Landesverkehrswacht auch Personalmaßnahmen durch, die zu zahlreichen Arbeitsgerichtsverfahren und letztendlich zu einem Insolvenzverfahren führten.

Am 12. Mai 2010 wurde das Insolvenzverfahren eröffnet und ein Insolvenzverwalter bestellt.

Auch während des Insolvenzverfahrens förderte das Land Sachsen-Anhalt die Arbeit des Vereins, so dass die Verkehrssicherheitsarbeit in dieser Zeit weitergeführt wurde.

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Gewährung und Auszahlung von Fördermitteln an einen in Insolvenz befindlichen Zuwendungsempfänger mit Risiken verknüpft ist. Ein Zuwendungsempfänger muss grundsätzlich die Gewähr dafür bieten, dass die ausgereichten Zuwendungen ordnungsgemäß, zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden. Er muss in der Lage sein, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Mögliche Rückforderungen müssen erfolversprechend sein. Es muss sichergestellt sein, dass die Mittel bei Insolvenz nicht in das Schuldnervermögen oder die Insolvenzmasse eingehen. Zuwendungen dürfen nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen solchen Empfängern, bei denen das Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht bejaht werden kann, nicht bewilligt werden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hatte nach interner Prüfung keine Bedenken bezüglich der Förderung der Verkehrssicherheitsarbeit durch die Landesverkehrswacht während des laufenden Insolvenzverfahrens. Der Landesrechnungshof hat diese Ausnahme zur Kenntnis genommen.

Mit Beschluss des Amtsgerichtes Magdeburg vom 5. Juli 2012 wurde das Insolvenzverfahren aufgehoben.

Die Fördermittel des Landes und auch des Bundes wurden im Zeitraum des Insolvenzverfahrens separiert von der Insolvenzmasse auf einem Anderkonto vom zuständigen Insolvenzverwalter verwaltet.

Die Landesverkehrswacht führte auch während des Insolvenzverfahrens die Verkehrssicherheitsarbeit unter Zuhilfenahme von Fördermitteln weiter. Durch die Aufsicht des Insolvenzverwalters gab es in dieser Zeit eine zusätzliche Kontrolle für die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen und alle finanzwirksamen Entscheidungen der Landesverkehrswacht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass auch während des Insolvenzverfahrens die Zuwendungen des Landes zweckentsprechend für die Verkehrssicherheitsarbeit von der Landesverkehrswacht verwendet wurden und nicht in die Insolvenzmasse geflossen sind.

5 Vollfinanzierung des Projektes Schulweghelfer

Bei der Prüfung im Jahre 2015 hat der Landesrechnungshof u.a. folgende Feststellungen getroffen:

Seit dem Jahr 2014 betreut die Landesverkehrswacht auch das Projekt Schulweghelfer mit den Teilprojekten

- Projekteinführungskordinator und
 - Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer
- und erhält dafür Fördermittel des Landes im Wege einer Vollfinanzierung.

Aus diesem Grund erhöhte sich seit dem Haushaltsplan 2014 der Ansatz beim Titel 686 02 - Zuschüsse an Organisationen für Maßnahmen der Unfallverhütung - um 50.000 €.

Das Projekt Schulweghelfer wird vom Landesverwaltungsamt gefördert und wie folgt beschrieben:

„Inhalt dieses Projektes ist zum einen auf Ebene der Landkreise/kreisfreien Städte die Auswahl sowie Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer durch örtliche Verkehrswachten, Polizei, Hilfsorganisationen etc. ... Zum anderen ist zur landesweiten Einführung und Umsetzung des Projektes die zeitlich befristete Einstellung eines Projekteinführungskordinators bei der Landesverkehrswacht erforderlich. ...

Laut Mitteilung der Landesverkehrswacht ist zur Einführung des Projektes auf Landkreisebene nunmehr dringend die Einstellung des Projekteinführungskordinators erforderlich, da dieser insbesondere die Aufgaben der Vorbereitung und Planung des zweiten Teilprojektes wahrnehmen muss und nur dadurch die Realisierung des Projektes insgesamt möglich ist.“⁵⁴

Im Allgemeinen ist nach § 1 Abs. 2 ÖPNVG LSA der Straßenpersonennahverkehr eine Pflichtaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis. Im Besonderen sind die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Schülerbeförderung (§ 71 Abs. 1 SchulG-LSA).

Nach dem Verständnis des Landesrechnungshofes gehört zur Aufgabenträgerschaft nicht nur die Frage der Finanzierung und Durchführung, sondern auch die Sicherheit der Beförderungswege.

Damit sieht der Landesrechnungshof in erster Linie die Landkreise und kreisfreien Städte in der Pflicht, sich für die Verkehrssicherheitsarbeit bezüglich der Schulwege und damit auch für die Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer zu engagieren. Die Landesverkehrswacht mit ihren umfang-

⁵⁴ Bericht des LVWA an das MLV vom 1. April 2014

reichen Erfahrungen und dem entsprechenden Know-how kann dabei ein hilfreicher Partner sein. Ebenso trägt eine Förderung des Gesamtprojektes durch das Land in der Projekteinführungsphase zum Erfolg der Maßnahme bei.

Der Projekteinführungskordinator ist bei der Landesverkehrswacht angestellt und wird über Zuwendungen des Landes vollfinanziert. Im Teilprojekt Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer ist die Landesverkehrswacht nicht Letztempfänger der Zuwendung. Per Weiterleitungsvertrag werden diese Mittel an die Landkreise weitergereicht und dort für die Aus- und Weiterbildung von Schülern zu sogenannten Schulweghelfern verwendet, ebenfalls als Vollfinanzierung.

Nach Angaben des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr werde das Projekt gegenwärtig in fünf Landkreisen umgesetzt und habe 2016 einen Förderumfang von rd. 83.600 €.

Das Landesverwaltungsamt teilte dem Landesrechnungshof bei den örtlichen Erhebungen im Mai 2015 mit, dass eine Förderung der Ausgaben für den Projekteinführungskordinator zeitlich begrenzt werde und die Landkreise dann das Projekt - Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer - eigenständig durchführen sollen. Der Landesrechnungshof unterstützt diesen Ansatz.

Eine weitere Förderung des Projekteinführungskordinators über das Jahr 2015 hinaus sieht der Landesrechnungshof kritisch. Die Landkreise und kreisfreien Städte verfügen nach Auffassung des Landesrechnungshofes in ihren Verwaltungen über ausreichendes Potential, um das Projekt Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer selbst zu koordinieren. Dies schließt nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine fachliche Unterstützung durch die Landesverkehrswacht und in erster Linie durch die örtlichen und regionalen Verkehrswachten, ebenso wie eine finanzielle Unterstützung des Landes in Form einer Anteilsfinanzierung nicht aus.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2016 zur Prüfung der Förderung der Landesverkehrswacht durch den Landesrechnungshof Folgendes mitgeteilt:

„In der 1 ½ -jährigen Projekteinführungsphase hat sich zwischenzeitlich deutlich herausgestellt, dass auch nach dem Zuwendungszeitraum 2016, also ab dem Jahr 2016, ein Projektkordinator unerlässlich sein wird. Es ist unabdingbare und auch gängige Praxis, in der Umsetzung solch großer Projekte mit zahlreichen Partnern in verschiedenen Regionen, dass ein Projektkordinator die Umsetzung und die vielfältigen Anforderungen und Aufgaben der einzelnen Teilprojekte abstimmt und organisiert. ...

Für beide Teilprojekte des Schulweghelferprojektes wird, wie vom Landesrechnungshof angeregt, eine begleitende Erfolgskontrolle durch das Landesverwaltungsamt erfolgen. Die Umstellung der Förderung auf eine Anteilsfinanzierung würde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zur Einstellung des Programmes führen.“

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass für beide Teile des Schulweghelferprojektes eine begleitende Erfolgskontrolle durch den Zuwendungsgeber durchgeführt wird.

Mit der Umstellung der Förderung auf eine Anteilsfinanzierung sollten die Träger der Schülerbeförderung stärker in das Projekt eingebunden werden.

Der Landesrechnungshof sieht es für erforderlich an, dass das Teilprojekt Projekteinführungskordinator eine konkrete zeitliche Begrenzung erfährt.

6 Unwirtschaftliche Zweckbindung

Seit dem Jahr 1991 existiert in Sachsen-Anhalt ein Beirat für Verkehrssicherheitsarbeit des Landes (Verkehrssicherheitsbeirat), dem zahlreiche Vereine, Verbände und Institutionen angehören, die sich in der Verkehrserziehungs- und Aufklärungsarbeit engagieren. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat im Jahr 2012 der Landesverkehrswacht die Geschäftsführung mit Einrichtung einer Geschäftsstelle für den Verkehrssicherheitsbeirat übertragen.

Das Landesverwaltungsamt hatte am 27. Juli 2012 einen Zuwendungsbescheid für das Projekt „Erstausstattung Beirat“ erlassen und bewilligte der Landesverkehrswacht Zuwendungen i. H. v. 3.958,82 € für die Beschaffung von Büromöbeln. Der Bescheid enthielt folgende Auflagen:

- *„Die Zweckbindungsdauer der Büromöbel beträgt 13 Jahre ab Lieferdatum.“*
- *„Die Büromöbel sind ausschließlich für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Beirat zu nutzen.“*

Die Landesverkehrswacht erwarb unter Verwendung der Fördermittel Mobiliar zur Ausstattung eines Konferenzraumes (Stühle, Tische und Schränke) und tätigte dafür Gesamtausgaben i. H. v. 5.084,63 €.

Entsprechend den Auflagen des Zuwendungsbescheides darf das Mobiliar nur für Sitzungen des Verkehrsbeirates bzw. der dazugehörenden Arbeitsgruppen genutzt werden.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes teilte die Landesverkehrswacht mit, dass sechs Veranstaltungen im Jahr 2013 und zwei Sitzungen im Jahr 2014 im Zusammenhang mit dem Verkehrsbeirat in den Räumen der Landesverkehrswacht stattfanden. Während der örtlichen Erhebungen versicherte der Geschäftsführer, dass der Konferenzraum nur entsprechend der Zweckbindung genutzt wird und aus diesem Grund meist leer steht. Lediglich die Proben der Puppenbühne der Landesverkehrswacht werden in diesem Raum durchgeführt. Dazu werde dann das Mobiliar zur Seite geräumt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war die Nutzung des geförderten Mobiliars unwirtschaftlich. Hinzu kam, dass der Konferenzraum, der ebenfalls mit Zuwendungen (für die Mietkosten) finanziert wurde, nicht zweckentsprechend genutzt werden konnte.

Aus diesem Grunde sollten die beschiedenen Auflagen zur Zweckbindung des geförderten Mobiliars überprüft und ggf. abgeändert werden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seiner Stellungnahme vom 27. Juli 2016 zu dem Entwurf des Jahresberichtsbeitrags mitgeteilt, dass mit Änderungsbescheid des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt vom 3. Februar 2016 die Zweckbindung dahingehend erweitert wurde, dass die beschafften Büromöbel mit sofortiger Wirkung auch für dienstliche Tätigkeiten der Landverkehrswacht Sachsen-Anhalt e.V. genutzt werden können.

Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung der Empfehlung zwischenzeitlich nachgekommen ist.

7 Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass bei der Bewilligung von Vollfinanzierungen auch künftig ein enger Maßstab angelegt wird.

Er hält es für erforderlich, die Träger der Schülerbeförderung intensiver in das Projekt Schulweghelfer einzubinden und damit deren Verantwortung zu stärken.

Der Landesrechnungshof sieht es als notwendig an, bei der Bescheidung von Zweckbindungen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1405	– Landesstraßenbaubehörde
Titel	883 01	– Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger – gemeindlicher Straßenbau
	883 61	– Zuweisungen an kommunale Baulastträger
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2011	– 38,25 Mio. €

(11) Mängel bei der Umsetzung und Finanzierung des „Schlaglochprogramms“

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seinen Erlassen zum Förderprogramm „Schlaglochprogramm“ keine umfassenden Übersichten der verkehrlichen sowie bautechnisch auszuführenden und damit förderwürdigen Maßnahmen dargestellt. Das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde konnte deshalb eine Abgrenzung zwischen baulicher Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung nicht zweifelsfrei vornehmen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat die Finanzierung der Zuwendungen aus zwei Haushaltsstellen vorgenommen, die nach ihrer Zweckbestimmung für Investitionen, aber nicht für einen Substanzerhalt, vorgesehen waren.

Zur Bereitstellung der Fördermittel hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Voraussetzungen zur Bewilligung der Fördermittel nicht weiter bestimmt. Die Antragsteller haben das Vorhandensein von durch den Winter 2010/2011 verursachten Schäden zwar behauptet, aber einen Nachweis hierfür nicht erbracht.

1 Vorbemerkung

Der extreme Winter 2010/11 hatte u.a. zu außerordentlichen Schäden an Straßen der kommunalen Baulastträger geführt. Bei der Sanierung und Schadensbeseitigung sollten die Landkreise, deren kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie die kreisfreien Städte durch ein vom Land initiiertes Förderprogramm unterstützt werden.

Zur Beseitigung dieser Schäden legte das Land Sachsen-Anhalt ein Programm zur Förderung von Maßnahmen der Sanierung und Schadensbeseitigung an Straßen in kommunaler Baulast (sog. „Schlaglochprogramm“) auf.

Dafür standen im Jahr 2011 insgesamt 15 Mio. €, davon 5 Mio. € im Kapitel 1405 Titel 883 01 und 10 Mio. € im Kapitel 1405 Titel 883 61, zur Verfügung.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wies das Landesverwaltungsamt mit Erlass vom 3. März 2011 an, die Landkreise und kreisfreien Städte umgehend über das Förderprogramm zu informieren. Die Landkreise und die kreisfreien Städte hatten dem Landesverwaltungsamt konkrete Projekte für das Ausfüllen des Verfügungsrahmens mit Angabe des voraussichtlichen Fördermittelbedarfs in Form von Projektlisten vorzulegen. Das Landesverwaltungsamt sollte die vorläufigen Projektlisten mit dem Mehrjahresprogramm nach dem Entflechtungsgesetz abgleichen und dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bis zum 9. März 2011 vorlegen.

Mit Erlass vom 31. März 2011 stimmte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr der vom Landesverwaltungsamt mit Datum vom 25. März 2011 vorgelegten Projektliste zu.

Daraufhin begann das Landesverwaltungsamt ab April 2011, für die in der Projektliste enthaltenen Maßnahmen entsprechende Zuwendungsbescheide an alle Landkreise im Land Sachsen-Anhalt sowie an die kreisfreien Städte zu erteilen. Die Landkreise konnten die erhaltenen projektbezogenen Zuwendungen für eigene Maßnahmen verwenden bzw. sollten sie zu mindestens 50 % an kreisangehörige Städte und Gemeinden weiter vergeben.

Im Zeitraum von Juni 2014 bis Oktober 2014 hat der Landesrechnungshof stichprobenartig die zur Verfügung gestellten Fördermittel aus dem Schlaglochprogramm geprüft und im Ergebnis nachfolgende Feststellungen getroffen.

2 Vorgabe ungenügender Förderkriterien durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr

Die Grundlage für die Umsetzung des „Schlaglochprogramms“ bildete die gemeinsame Kabinettsvorlage des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 28. Januar 2011. Darin ist ausgeführt, dass eine erneute Umverteilung bzw. Aufstockung von konsumtiven Unterhaltungsmitteln innerhalb der Kommunalhaushalte im Haushaltsjahr 2011 von den Kommunen nicht mehr finanziert werden kann. Deshalb seien investive Maßnahmen erforderlich, um dem Grundsatz der Nachhaltigkeit bei der Wiederherstellung der durch den Winter 2010/2011 geschädigten kommunalen Straßen zu entsprechen. Weiter heißt es in der vorg. Kabi-

nettsvorlage, dass keine Verpflichtung des Landes für konsumtive Reparaturleistungen (Schlaglochflickung, Rissebehandlung usw.) besteht. Es sollten ausschließlich Investitionen förderwürdig sein.

Der Gebrauchswert der Verkehrsanlage müsse auf Dauer wiederhergestellt werden. Darüber hinaus müsse es sich um eine Straße oder ein Ingenieurbauwerk mit erheblicher Verkehrsbedeutung handeln.

In seinem Erlass vom 3. März 2011 informierte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr das Landesverwaltungsamt über die Umsetzung des Förderprogrammes und die Modalitäten. Darin ist u.a. ausgeführt, dass die Mittel zweckgebunden für Investitionen in Maßnahmen zur Beseitigung von Schäden nach dem Winter 2010/2011 einzusetzen sind. Im o.g. Erlass sind als Beispiele aufgeführt: Großflächige Deckensanierungen von Straßen, Maßnahmen an Ingenieurbauwerken oder an Entwässerungsanlagen oder -einrichtungen. Die zu fördernden Maßnahmen müssen technisch geeignet und erforderlich sein, um die festgestellten Schäden an Straßen dauerhaft zu beheben. Die anzuwendenden Verfahren müssen dem Stand der Technik entsprechen und für den Bundes- und Landesstraßenbau eingeführt und zugelassen sein.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof 56 von insgesamt 292 realisierten Maßnahmen stichprobenartig geprüft. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei 35 der 56 geprüften Maßnahmen nicht um Investitionen, sondern um Erhaltungsmaßnahmen entsprechend dem Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenunterhaltung in den Gemeinden, Ausgabe 2004.

Bei einer weiteren Maßnahme hat der Zuwendungsempfänger nur einen Teil der Mittel für investive Maßnahmen verwendet. So haben die kommunalen Baulastträger u.a. einfache und doppelte Oberflächenbehandlungen, den Neueinbau der Deckschicht und Dünnschichtbeläge ausgeführt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei einem doppisch geführten Haushalt nur dann um eine Investition, wenn an dem Straßenabschnitt, der als einheitlicher Vermögensgegenstand zu betrachten ist, eine wertmäßige wesentliche (Bau-) Maßnahme die Nutzungsdauer nicht nur unerheblich verlängert. Dabei muss mehr als nur die Deckschicht als Verschleißschicht des Fahrbahnaufbaues betroffen sein. Um eine Investition handelt es sich auch, wenn durch die Deckschichterneuerung eine deutliche Verbesserung des Standards eintritt und sich die gewöhnliche Nutzungsdauer verlängert.⁵⁵

⁵⁵ Siehe hierzu Beratende Äußerung des Landesrechnungshofes „Hinweise und Empfehlungen zur Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik“, Dezember 2014

Bei Instandsetzungen handelt es sich demnach „um Maßnahmen der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit eines Vermögensgegenstandes, bei denen dessen Restnutzungsdauer nicht wesentlich verlängert wird und daher grundsätzlich Unterhaltungsaufwand entsteht“.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat es in seinem o.g. Erlass versäumt, eine umfassende Übersicht der verkehrlichen sowie bautechnisch auszuführenden und damit förderwürdigen Maßnahmen darzustellen. Im Erlass des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr fehlt ein konkreter Hinweis auf das zugrunde zu legende Regelwerk, um insbesondere die Abgrenzung zwischen baulicher Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung durch die Bewilligungsbehörde vornehmen zu können. Die Förderkriterien, insbesondere die Zweckbestimmung, sind klar und eindeutig zu formulieren, um der Bewilligungsbehörde eine rechtssichere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass es bei künftigen Sonderfinanzierungsprogrammen erforderlich ist insbesondere die Zweckbestimmung und Förderkriterien genau zu definieren, um der Bewilligungsbehörde eine rechtssichere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr vertritt in seiner Stellungnahme vom 4. August 2016 zum Jahresbericht weiterhin die Auffassung, dass sowohl Zweckbestimmung als auch Förderkriterien hinreichend genau festgelegt seien. Eine Förderung rein konsumtiver Maßnahmen sei ausgeschlossen. Die geforderte erhebliche Verkehrsbedeutung sei mit dem Begriff der Verkehrswichtigkeit (siehe Nrm. 2.1, 2.3 und 2.4 der VV-EntflechtG/Verkehr) nicht gleichzusetzen.

Laut Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes zur Querschnittsprüfung über die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Beseitigung von Schäden nach dem Winter 2010/11 im Rahmen des „Schlaglochprogramms“ liegt der Förderung der Investitionsbegriff gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 a LHO des Landes zugrunde. Danach seien Ausgaben für Investitionen Ausgaben für Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen.

Nicht förderfähig seien hingegen Vorhaben, für die die Ausgaben nach Landeshaushaltsrecht in der Obergruppe 51 „Sächliche Verwaltungsausgaben“, Gruppe 521 „Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens“ zu veranschlagen bzw. zu buchen waren.

Die Zweckbestimmung ist nach Auffassung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr gemäß seiner Stellungnahme vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung mit der Regelung „Beseitigung von Schäden an Straßen und Verkehrsanlagen in kommunaler

Baulast nach dem Winter 2010/2011“ hinreichend präzise definiert. Das Ministerium merkt darüber hinaus an, dass die kommunalen Baulastträger in der Auswahl ihrer Vorhaben, der Prioritätensetzung, der Auswahl der Verfahren und Materialien usw. nicht mehr als unbedingt nötig einzuschränken sind, was zum Erfolg des Programms beitrug.

Der Landesrechnungshof kann trotz der Darstellung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr keine präzise Definition der Zweckbestimmung und der genauen Vorgabe von Förderkriterien aus den Erlassen des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 3. März und 31. März 2011 ersehen.

Als einen Beleg dafür sieht er auch in der erkennbaren Vielfalt von Verstößen durch die Zuwendungsempfänger.

Baumaßnahmen sind dann investive Maßnahmen, wenn sie eine Wertsteigerung durch eine wesentliche Veränderung in der Substanz, wie sie durch Neubau oder Um- und Erweiterungsbau entsteht, zur Folge haben. Konsumtive Maßnahmen, die der Erhaltung einer baulichen Anlage dienen, also keine wesentliche Änderung der Substanz zur Folge haben, sind dagegen Bauunterhaltungsmaßnahmen (s.a. Rahm, Haushaltsrecht 45, Februar 2008).

Der Landesrechnungshof geht weiterhin davon aus, dass es bei künftigen Sonderfinanzierungsprogrammen erforderlich ist, die Zweckbestimmung und Förderkriterien genau zu definieren, um der Bewilligungsbehörde eine rechtssichere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen.

3 Nichtbeachtung der Zweckbestimmung der Finanzierung des „Schlaglochprogramms“

Die Mittel des Programmes zur Förderung von Maßnahmen der Sanierung und Schadensbeseitigung an Straßen in kommunaler Baulast (sog. „Schlaglochprogramm“) hat das Land im Einzelplan 14, Kapitel 1405 veranschlagt. Das Programmvolumen umfasste insgesamt 15 Mio. €.

Das Land hat davon 5 Mio. € aus Titel 883 01 des Kapitels 1405 durch Umschichtung von Haushaltsmitteln erbracht.

Die Haushaltsstelle ist nach ihrer Zweckbestimmung im Haushaltsplan eingerichtet, um daraus Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger zu finanzieren. Ausgaben dürfen nur im Zusammenhang mit Einnahmen aus Einzelplan 14, Kapitel 14 05, Titel 331 01 geleistet werden. Der Einnahmetitel enthält die Zuweisungen des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden.

Die entsprechenden Beträge sind von den Ländern jeweils für Investitionen, die zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden erforderlich sind, einzusetzen.

Weitere 10 Mio. € der Finanzierung haben andere Ressorts durch Einsparungen beigetragen. Diese Mittel sind im Einzelplan 14, Kapitel 1405 bei Titel 883 61 veranschlagt.

Nach dem in den VV zur Haushaltssystematik des Landes Sachsen-Anhalt enthaltenen Gruppierungsplan sind Ausgaben der Hauptgruppe 8 - Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen - zu verwenden.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes haben die Zuwendungsempfänger in signifikantem Umfang nur die vorhandene Substanz erhaltende Maßnahmen vorgenommen. Sie haben weder einen Straßenneubau errichtet noch durch den Teilersatz der Fahrbahnbefestigung eine Grunderneuerung durchgeführt oder in Folge von Verstärkungsmaßnahmen an der Fahrbahn einen Straßenausbau hergestellt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat nicht beachtet, dass die vorgenannten Haushaltsstellen der Hauptgruppe 8 nach ihrer Zweckbestimmung im Haushaltsplan eingerichtet sind, um daraus Investitionen, aber keinen Substanzerhalt zu finanzieren.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass es künftig der durch den Haushaltsplan (Legitimation durch Landtagsbeschluss) getroffenen Grundsatzentscheidung über die Verwendung der Haushaltsmittel folgt und auch zur Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung die Aufgaben der Fachaufsicht gegenüber dem Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde wirksam wahrnimmt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat gemäß seiner Darlegung, in seiner Stellungnahme vom 4. August 2016 zum Jahresbericht, die investive Zweckbestimmung der Haushaltsmittel des Landeshaushalts bei der Gestaltung des Förderprogramms und der Förderkriterien beachtet. Eine weite Auslegung des Investitionsbegriffs wurde den Zuwendungsempfängern zugestanden. Das Ministerium stellt darüber hinaus fest, dass es den Zuwendungsempfängern gestattet war, eigene konsumtive Haushaltsmittel zur Kofinanzierung einzusetzen, die investive Zweckbindung blieb davon aber unberührt.

Der Landesrechnungshof folgt der Argumentation des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr nicht. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr muss künftig die

durch den Haushaltsplan (Legitimation durch Landtagsbeschluss) getroffene Grundsatzentscheidung über die Verwendung der Haushaltsmittel einhalten. Danach sind Ausgaben der Hauptgruppe 8 für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen zu verwenden. Zur Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung hat das Ministerium die Aufgaben der Fachaufsicht gegenüber dem Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde wirksam wahrzunehmen.

4 Fehlende Regelungen zur Nachweisführung der verursachten Straßenschäden

Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine Vielzahl der Antragsteller die Zuwendungen nach dem sog. Schlaglochprogramm auch dazu genutzt hat, um Schäden an Straßen zu beseitigen, die offensichtlich bereits vor dem Winter 2010/11 vorhanden waren. So waren Straßen u. a. durch Rissbildungen, Tragfähigkeitsschäden, Schlaglöcher bereits vorgeschädigt.

Beispielhaft benennt der Landesrechnungshof an dieser Stelle die K 2633 Casekirchen - Köcknitzsch. Nach der Beschreibung der Baumaßnahme vom 29. April 2011 war die Straße mit einem bituminösen Aufbau unterschiedlicher Stärke über Packlage ausgebaut. Des Weiteren waren netzartige Rissstrukturen infolge Bitumenalterung, Versprödung des Bindemittels und Ausmagerung vorhanden. Fehlende Querneigungsverhältnisse verzögern die Ableitung von Oberflächenwasser in die Randbereiche. In einigen Bereichen lagen die ungebundenen Tragschichten vollständig offen.

Ähnliche Schädigungen waren auch bei weiteren Zuwendungsmaßnahmen zu verzeichnen.

Inwiefern die Antragsteller den Nachweis über durch den Winter 2010/11 verursachte Schäden an den Straßen zu erbringen hatten, regelte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr jedoch nicht.

Folglich haben die Antragsteller zwar behauptet, dass die Schäden an den Straßen durch den Winter 2010/11 verursacht worden seien, aber keine konkreten Nachweise darüber beigebracht.

Die fehlenden Vorgaben des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr hinsichtlich der Zuwendungsvoraussetzungen haben dazu geführt, dass das Landesverwaltungsamt Zuwendungsbescheide ohne den konkreten Nachweis von durch den Winter 2010/11 verursachte Schäden erlassen hat.

Somit ist nicht auszuschließen, dass eine Vielzahl von Landkreisen und Gemeinden die Fördermittel auch dazu nutzte, um Straßen oder Straßenabschnitte zu sanieren, deren ordnungsgemäße Unterhaltung und Instandsetzung sie selbst über Jahre vernachlässigt hatten.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr muss bei künftigen vergleichbaren Verfahren eine Dokumentationspflicht und damit eine Nachprüfbarkeit der Angaben der Antragsteller sicherstellen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr stellt in seiner Stellungnahme vom 4. August 2016 zum Jahresbericht fest, dass auf einen zwingenden Kausalzusammenhang zwischen den Winterereignissen 2010/2011 und den im Frühjahr 2011 erkennbaren Schäden bewusst verzichtet wurde. Nach Auffassung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr ist es dem Autofahrer vor Ort nicht zu vermitteln, das frische Schäden unter Verwendung von Landesmitteln beseitigt werden dürfen, ältere Schlaglöcher aber erhalten bleiben.

Dem Landesrechnungshof erwartet, dass die Mittelverwendung entsprechend der vom Ministerium erstellten Richtlinie erfolgt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es im Zuge der Gleichbehandlung von Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden angeraten, dass Baulastträger, die Jahre oder Jahrzehnte lang ihrer Unterhaltungspflicht der Verkehrsinfrastruktur nur ungenügend oder unzureichend nachgekommen sind, nicht noch finanziell gegenüber wirtschaftlich handelnden Baulastträgern „belohnt“ werden.

Insofern ist durch eine geeignete Art und Weise eine Nachprüfbarkeit der Angaben der Antragsteller bei künftigen vergleichbaren Förderprogrammen sicherzustellen.

5 Ausgewählte Beispiele

Die Umsetzung des sog. „Schlaglochprogramms“ hat der Landesrechnungshof stichprobenartig bei ausgewählten Zuwendungsempfängern geprüft.

Nachfolgend sind von der Vielzahl vorgefundener Mängel beispielhaft einige Prüfungsfeststellungen dargestellt:

Verstöße gegen den Erlass vom 3. März 2011

- Für die Ortsverbindungsstraße Klitsche – Altenklitsche der Einheitsgemeinde Stadt Jerichow ist kein Regelaufbau nachgewiesen. Das Schadensbild im Mai 2011 ist mit Ausbrechungen, Ablösungen der Deckschicht und Rissen beschrieben.

Der Zuwendungsempfänger hat diese Ortsverbindungsstraße mit einer einfachen Oberflächenbehandlung (außerorts) und einer doppelten Oberflächenbehandlung (innerorts) instand gesetzt.

Zur dauerhaften Schadensbehebung von Ausbrechungen und Ablösungen der Deckschicht ist eine Oberflächenbehandlung nicht geeignet.

In der Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung wird seitens des Ministeriums darauf hingewiesen, dass laut Erläuterungsbericht vor der einfachen bzw. doppelten Oberflächenbehandlung geplant war, die Risse und Ausbrüche punktuell zu sanieren und mit Asphalt auszugleichen. Nach Auffassung des Ministeriums stellt dies eine technisch geeignete Maßnahme dar, die Schäden nach dem Winter 2010/2011 dauerhaft zu beseitigen.

- Im Erläuterungsbericht zur Entwurfsplanung vom August 2010 ist der Zustand der Woltersdorfer Straße in Biederitz bereits als desolat mit flächendeckenden Frostaufbrüchen und unzureichender Entwässerung beschrieben. Diesen Straßenzustand hat der Zuwendungsempfänger nur provisorisch repariert, um die Befahrbarkeit für die nächsten Monate zu sichern. Zuwendungsempfänger und Bewilligungsbehörde haben nicht beachtet, dass die Mittel aus dem Schlaglochprogramm zweckgebunden für Investitionen in Maßnahmen zur Beseitigung von Schäden nach dem Winter 2010/2011 einzusetzen sind.

In seiner Stellungnahme vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung stellt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hierzu fest, dass der besagte Streckenabschnitt zum 1. Januar 2009 vom Landkreis Jerichower Land in die Baulastträgerschaft der Gemeinde Biederitz übergegangen sei und sich die Fahrbahn bereits zu diesem Zeitpunkt in einem desolaten Zustand befand. Nach dem Winter, so das Ministerium, hatte sich der ohnehin schon desolante Fahrbahnzustand weiter verschlechtert. Die Fahrbahndecke war im März 2010 von flächendeckenden Frostaufbrüchen geprägt und wurde durch die Gemeinde mit einigem Aufwand zumindest provisorisch verschlossen. Durch den dann folgenden ebenfalls strengen Winter 2010/2011 wurden die bereits vorhandenen und zunächst nur provisorisch verschlossenen Schäden weiter verschärft. Nach Auffassung des Ministeriums kann nicht der Gemeinde Biederitz der vernachlässigte Straßenunterhalt zugeschrieben werden, sondern allenfalls dem ehemaligen Träger der Straßenbaulast, dem Landkreis Jerichower Land.

- Die Stadt Dessau-Roßlau hat in mindestens vier Fällen die Zuwendungen nicht für Investitionen im Sinne des Zuwendungsbescheides verwendet. Nach ihrer eigenen Stellungnahme vom Ok-

tober 2014 hat die Stadt dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass die ausgeführten Deckenerneuerungen bei mindestens vier Maßnahmen nicht zu einer Verlängerung der Restnutzungsdauer führen.

Darüber hinaus hat der Zuwendungsempfänger die realisierten Maßnahmen aus seinem Verwaltungshaushalt finanziert und nicht als Investition im Haushalt ausgewiesen.

Nach den Auflagen des Zuwendungsbescheides vom April 2011 hat der Zuwendungsempfänger die Zuwendungen zweckgebunden für Investitionen in Maßnahmen zur Beseitigung von Schäden nach dem Winter 2010/2011 zu verwenden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führt hierzu in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung aus, dass gemäß Pkt. 3 des Erlasses des MLV vom 31. März 2011 davon ausgegangen werden kann, dass es sich bei Vorhaben, deren Zuwendungsbedarf im Einzelfall über 5.000 €, aber unter 10.000 € liegt, nicht um eine Investition im Sinne der Förderrichtlinie (VV-EntflechtG/Verkehr i. V. m. dem Erlass vom 3. März 2011) handelt. Auf die Veranschlagung bzw. Buchung im Haushalt der jeweiligen Kommune kommt es dabei nicht an, maßgeblich ist im Zweifel die materielle Investitionseigenschaft der jeweiligen Einzelmaßnahme.

Verstöße gegen die VV des EntflechtG/Verkehr

- Das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde hat dem Burgenlandkreis mit Zuwendungsbescheid vom 4. April 2011 u. a. Fördermittel i. H. v. 20.600 € für die Maßnahme Lutherstraße, 32.510 € für die Maßnahme Rosa-Luxemburg-Straße und 27.050 € für die Maßnahme Heinrich-Heine-Straße bewilligt. Es handelt sich hierbei um Zuwendungen für Maßnahmen an Anliegerstraßen in der Stadt Naumburg bzw. an Straßen, welche straßenverkehrsrechtlichen Beschränkungen unterliegen.

Nach Nr. 2.1 der VV-EntflechtG/Verkehr sind Anliegerstraßen von der Förderung ausgenommen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (MLV) stellt hierzu in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung fest, dass seitens der zuständigen, nicht baufachlich geschulten Sachbearbeiterin nicht „anzusehen“ war, dass es sich möglicherweise um nicht förderfähige Straßen handelt. Aus den eingereichten Kartenauszügen ließ sich schließen, dass es Anliegerstraßen mit Sammelstraßen-Charakter sind. Diese kamen gemäß den Vorgaben des MLV in Frage.

Bei der Lutherstraße in Naumburg handelt es sich um eine Straße mit Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h, die somit nach Nr. 2.1 (2.Abs.) der VV-EntflechtG/Verkehr

nicht förderfähig wäre. Gleichwohl handelt es sich um eine investive Maßnahme an einer Straße in kommunaler Baulast, so das Ministerium.

- Die Landeshauptstadt Magdeburg hat Ausgaben in einer Gesamthöhe von 27.959,74 € für Verwaltungsausgaben (Kopierkosten, Kosten für Mehrausfertigungen, Nebenkosten) und nicht förderfähige Planungsausgaben (Bauüberwachung, Leitungspläne, Baugrundgutachten) abgerechnet und das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde hat diese als zuwendungsfähig anerkannt.

Nach Nr. 11 des Erlasses des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 3. März 2011 und nach Nr. 6.1.6 der VV-EntflechtG/Verkehr sind Verwaltungsausgaben nicht zuwendungsfähig und Planungsausgaben nur für die Leistungsphasen 3 bis 9 (Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung, Ausschreibung, Vergabe, Bauoberleitung, Dokumentation) der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure förderfähig.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr kommt gemäß seiner Stellungnahme vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung zu folgenden Feststellungen: Beim Bauvorhaben „Lorenzweg“ der Landeshauptstadt Magdeburg sind nach einer erneuten Prüfung Nebenkosten i. H. v. 154,20 € und Kosten für Mehrausfertigungen i. H. v. 178,50 € als nicht zuwendungsfähig erachtet worden.

Somit ergibt sich ein vom LVvA ermittelter Zuwendungsanspruch beim o.g. Bauvorhaben i. H. v. 241,18 €. Allen weiteren bisher vorliegenden Unterlagen, so gab das Ministerium, ist zu entnehmen, dass insgesamt Kosten für nicht förderfähige Planungsleistungen i. H. v. 10.901,87 € enthalten sind. Inwieweit diese Planungsausgaben jedoch als zuwendungsfähig abgerechnet wurden, ist aus den vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich.

Erst nach Vorlage aller Unterlagen kann abschließend geprüft werden, ob die o.g. nicht förderfähigen Planungsleistungen von der Landeshauptstadt Magdeburg tatsächlich als zuwendungsfähige Ausgaben abgerechnet wurden. Sollte dies der Fall sein, würden die entsprechenden Fördermittel auf eine entsprechende Anhörung hin zurückgefordert, so das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr.

- Die Landeshauptstadt Magdeburg hat im Zuge durch die Nichtinanspruchnahme von vertraglich vereinbarten Nachlässen u.a. bei den Maßnahmen in der Albert-Vater-Straße und in der Helmstedter Chaussee Mehrausgaben i. H. v. insgesamt 11.581,03 € verursacht.

Der Zuwendungsempfänger und das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde haben nicht beachtet, dass die Förderung des Schlaglochprogramms in Anlehnung an die VV EntflechtG erfolgt. Nach Nr. 6.3.6. der VV-EntflechtG/Verkehr sind Ausgaben für ungenutzte Skonti, Rabatte und Nachlässe nicht zuwendungsfähig.

In seiner Stellungnahme vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung gab das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr an, dass der oben geschilderte Sachverhalt derzeit noch geprüft werde.

Verstöße gegen sonstige Regelungen

- In seiner kommunalaufsichtlichen Stellungnahme hat der Landkreis Jerichower Land der Gemeinde Biederitz im April 2011 bestätigt, dass es für die Realisierung der Baumaßnahme keiner Beschlussfassung nach § 162 der Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt bedarf, da die Maßnahme bereits Bestandteil der Haushaltsplanung 2011 ist.

Zuwendungsempfänger und Bewilligungsbehörde haben nicht beachtet, dass staatliche Mittel aus dem Grundsatz der Subsidiarität nur zum Einsatz kommen sollen, wenn der besondere Zweck ansonsten nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden kann (vgl. § 23 LHO). Ist der Zuwendungsempfänger in der Lage, die Mittel selbst aufzubringen, dann ist die Finanzierung aus Zuwendungen nachrangig.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führt in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung hierzu u. a. auf, dass nicht in allen Zuwendungsverfahren die Frage, ob die Zuwendungen in diesem Sinne „erforderlich“ sind, sicher geprüft bzw. geklärt werden kann. Dies gilt umso mehr für die Verfahren im Schlaglochprogramm.

Rückforderungen infolge nicht getätigter Investitionen im Sinne der verbindlich eingeführten doppelten Haushaltsführung werden vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr abgelehnt. Nach Auffassung des Ministeriums sind Investitionen im Sinne der betreffenden Förderrichtlinie (VV-EntflechtG/Verkehr i. V. m. dem Erlass vom 3. März 2011) Vorhaben, deren Zuwendungsbedarf bei mindestens 10.000 € liegt.

Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung im Zusammenhang mit der Förderung des „Schlaglochprogramms 2010/2011“ und der Einführung der doppelten Haushaltsführung für die Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden nicht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei einem doppelt geführten Haushalt dann um eine Investition, wenn an dem Straßenabschnitt, der als einheitlicher Vermögensgegenstand zu betrachten ist, eine wertmäßig wesentliche (Bau-) Maßnahme die Nutzungsdauer nicht nur unerheblich verlängert. Dabei muss mehr als nur die Deckschicht als Verschleißschicht des Fahrbahnaufbaues betroffen sein. Dies ist nur dann nicht der Fall, wenn durch die Deckschicht-

terneuerung eine deutliche Verbesserung des Standards eintritt und sich die gewöhnliche Nutzungsdauer verlängert.

Insgesamt sieht der Landesrechnungshof die Notwendigkeit, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in insgesamt 31 Fällen im Rahmen seiner Fachaufsicht gegenüber dem Landesverwaltungsamt die Zuwendung ganz oder teilweise zurückzufordern lässt.

6 Fazit

Bei der Prüfung des vom Land Sachsen-Anhalt aufgelegten Programms zur Förderung von Maßnahmen der Sanierung und Schadensbeseitigung an Straßen in kommunaler Baulast (sog. „Schlaglochprogramm“) zur Beseitigung von Schäden nach dem Winter 2010/2011 hat der Landesrechnungshof insbesondere festgestellt, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die veranschlagten Mittel entgegen seiner ursprünglichen Absicht und seines Erlasses überwiegend nicht für die Förderung von Investitionen bereitgestellt hat.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bei künftig vergleichbar gelagerten Förderprogrammen, dass

- die bereit gestellten Mittel nur für den Zweck eingesetzt werden, für den sie vorgesehen sind,**
- die verkehrlichen sowie bautechnischen auszuführenden und damit förderwürdigen Maßnahmen eindeutiger dargestellt werden, um der Bewilligungsbehörde eine rechtssichere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen und**
- die Fördermittel entsprechend ihrer Zweckbestimmung im Haushalt eingestellt und nur zweckentsprechend verwendete Ausgaben daraus finanziert werden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1412	–	Straßenbau
Titelgruppe	61	–	Baumaßnahmen an Landesstraßen
Haushaltsvolumen	2008 bis 2012	–	237.882.900 €

(12) Nichtbeachtung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze durch die Straßenbauverwaltung bei der Planung und Umsetzung des Neubaus der Landesstraße 164n, 2. Teilabschnitt

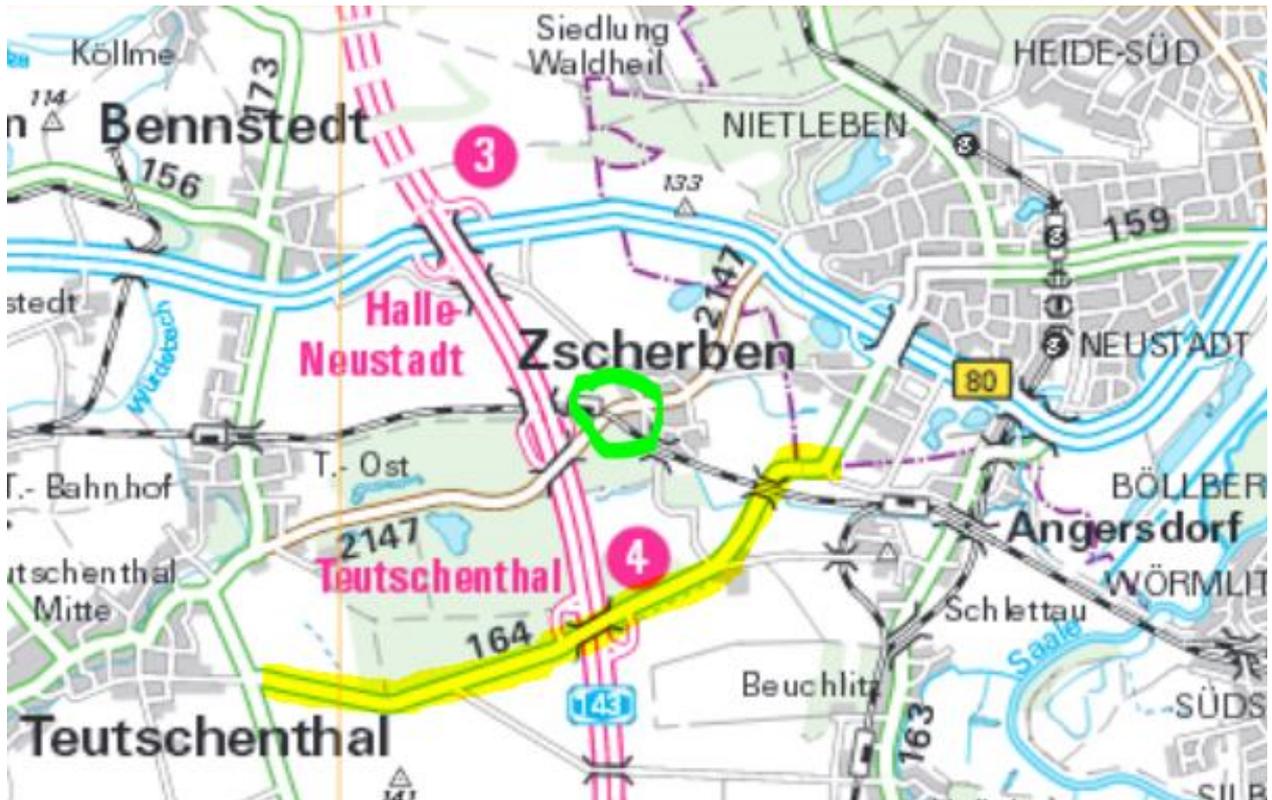
Die Straßenbauverwaltung hat die mit dem Neubau der L 164n beabsichtigte Zielstellung zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der Lebensbedingungen in der Ortslage Zscherben nicht erreicht. Damit hat die Straßenbauverwaltung nach Auffassung des Landesrechnungshofes die verausgabten Haushaltsmittel nicht wirtschaftlich eingesetzt und die Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze nach § 7 der Landeshaushaltsordnung nicht hinreichend beachtet.

Durch Mängel in der Bauvorbereitung ist die Straßenbauverwaltung den Anforderungen an eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung nicht gerecht geworden und hat damit die Kalkulierbarkeit der Preise durch die Bieter gemäß § 9 Nr. 1 der VOB/A gefährdet.

Weiterhin hat die Straßenbauverwaltung Ausgaben geleistet, die sie bei der Durchsetzung vertragsgerechter Leistungen nicht hätte tragen müssen.

1 Vorbemerkung

Die Straßenbauverwaltung hatte beabsichtigt, die Landesstraße 164n von der Landesstraße 173 nach Halle/Neustadt als Ortsumfahrung Zscherben mit niveaufreier Querung der Eisenbahnstrecke 6343 Halle (Saale) - Hannoversch Münden und der Anschlussstelle der Bundesautobahn 143 neu zu errichten. Diese Herstellung ist in zwei Teilabschnitte gegliedert. Der für die Prüfung herangezogene 2. Teilabschnitt beginnt an der Anschlussstelle zur Bundesautobahn 143, führt in östliche Richtung und endet im Gebiet der Stadt Halle (Saale) mit Anschluss an die Weststraße.



Die für den vom Landesrechnungshof geprüften Abschnitt erstellte Kostenberechnung vom 10. Mai 2001 beinhaltet Baukosten in Höhe von 6,84 Mio. €.

Im Landeshaushalt waren für die Haushaltsjahre 2008/2009 für diese Straßenbaumaßnahme insgesamt 7,69 Mio. € veranschlagt.

Gemäß einem Schreiben des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 10. Dezember 2008 an den Landesrechnungshof haben sich die Kosten auf 10,32 Mio. € sowie nach einer Kostenfortschreibung vom 29. Februar 2009 auf 12,73 Mio. € erhöht.

Im Landeshaushalt für das Haushaltsjahr 2014 waren ca. 14,62 Mio. € für diese Straßenbaumaßnahme veranschlagt.

In der Zeit von Dezember 2014 bis Februar 2015 hat der Landesrechnungshof die Ausgaben aus dem Landeshaushalt zur Planung und Abwicklung der Straßenbaumaßnahme Landesstraße 164n, 2. Teilabschnitt geprüft.

Im Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof folgende Feststellungen getroffen.

2 Unwirtschaftlicher Mitteleinsatz bei der Planung der L 164n, 2. Teilabschnitt

Die Straßenbauverwaltung hatte bereits im Jahr 1997 mit Verkehrsuntersuchungen und der Umweltverträglichkeitsprüfung begonnen. Die Linienbestimmung hat das damalige Ministerium für Wirtschaft und Verkehr am 17. März 1999 vorgenommen.

Die Straßenbauverwaltung hat den Vorentwurf 2001 als Haushaltsunterlage aufgestellt und das Aufstellungsverfahren mit Gesehen-Vermerk des zuständigen Landesministeriums abgeschlossen. Bestandteil der Entwurfsunterlage ist u. a. der Erläuterungsbericht, der im Abschnitt 2. die Notwendigkeit der Baumaßnahme begründet.

Dazu führt die Straßenbauverwaltung u. a. an:

„Die unzureichenden Verkehrsverhältnisse im Bereich der Ortsdurchfahrt Zscherben ... führen dazu, dass eine Änderung der Verkehrsführung erforderlich ist und dass damit die nach dem Stand der Technik üblichen Anforderungen an die straßenbauliche Infrastruktur eingehalten werden.“

Die unzureichenden Verkehrsverhältnisse hat die Straßenbauverwaltung zugleich wie folgt beschrieben:

„Mit dem Neubau der Landesstraße 164n außerhalb der Ortslage Zscherben werden die Schall- und Schadstoffemissionen entlang der Ortsdurchfahrt gesenkt und der Konflikt am plangleichen Bahnübergang der Bahnstrecke Halle - Hannoversch Münden aufgehoben.“⁵⁶

Unterstützend legt sich die Straßenbauverwaltung auf eine prognostische Einschätzung der Verkehrsentwicklung aufgrund zukünftig zu erwartender Entwicklungen wie folgt fest:

„Als Verkehrsbelastungen werden in der Verkehrsprognose 2010 auf der geplanten Verbindungsstraße Verkehrsbelastungen (von) 21.800 Kfz/24 h prognostiziert.“

Auf der Grundlage einer Auswertung der Verkehrsmengenermittlung aus dem Kalenderjahr 2010 ist erkennbar, dass der zu entlastende Abschnitt der Landesstraße 164 im Bereich der Ortslage Zscherben zum damaligen Zeitpunkt lediglich eine durchschnittliche Verkehrsbelastung von 1.596 Kfz/24 h aufweist. Die Verkehrsbelegung der Landesstraße 164 im Bereich der Ortslage Zscherben liegt demnach bei lediglich rund 7,5 % der Verkehrsprognose 2010 für den Straßenneubau und damit im Bereich einer durchschnittlichen innerörtlichen Sammelstraße.

⁵⁶ Bahnübergang in der Ortslage Zscherben, der auch nach Abstufung der L 164 zur K 2147 nicht aufgehoben wurde.

Ebenso ist der plangleiche Bahnübergang der Bahnstrecke Halle - Hannoversch Münden im Straßenverlauf der ehemaligen L 164 (jetzt K 2147) in der Ortslage Zscherben nicht aufgehoben.

Die Straßenbauverwaltung hat damit die beabsichtigte Zielstellung im Wesentlichen verfehlt und damit den wirtschaftlichen Mitteleinsatz nicht gewährleistet.

Die Straßenbauverwaltung hat § 7 der LHO nicht hinreichend beachtet, wonach die Haushaltsmittel des Landes nach Wirtschaftlichkeits- sowie Sparsamkeitsgrundsätzen einzusetzen sind.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr merkte in seiner Stellungnahme vom 4. August 2016 zum Jahresbericht an, dass zu keinem Zeitpunkt der Anspruch postuliert worden sei, dass der Bahnübergang aufgelassen werden soll. Es war angestrebt, so das Ministerium, den Konflikt für einen zukünftigen Nutzer der Landesstraße 164 als Autobahnzubringer zu beseitigen. Dieses Ziel wurde mit dem Bau der Landesstraße 164n erreicht. Im Zuge der Trasse befindet sich kein Bahnübergang mehr.

Weiterhin merkt das Ministerium in der o.g. Stellungnahme an, dass auf der Grundlage einer Auswertung der Verkehrsmengenermittlung aus dem Kalenderjahr 2010 erkennbar ist, dass der zu entlastende Abschnitt der Landesstraße 164 im Bereich der Ortslage Zscherben zum damaligen Zeitpunkt lediglich eine durchschnittliche Verkehrsbelastung von 1.596 Kfz/24h aufweist.

Die Schlussfolgerung des Landesrechnungshofes von der vorhandenen Verkehrsbelastung der Landesstraße 164 auf die zukünftige Verkehrsbelastung der Landesstraße 164n zu schließen, sei fachlich nicht haltbar, so das Ministerium.

Die Landesstraße 164 war gering belastet. Zum Zeitpunkt der Verkehrserhebung war die Landesstraße 164 östlich der Autobahn 143 nicht an die Autobahn 143 angeschlossen. Das heißt, dass die Landesstraße 164 keinen Zubringerverkehr zur Autobahn aufnehmen musste. Hätte sie dieses tun müssen, wäre sie überlastet gewesen.

Das Ministerium bemerkt weiterhin, dass bei einem Neubau einer Autobahn und dem Neubau eines Autobahnzubringers die Verkehrsströme in einem großen Bereich verändert und neu gelenkt werden. Die Verkehrsströme lassen sich fachlich nicht aus den tatsächlich ermittelten Verkehrszahlen schließen, wenn die geplanten Trassen noch nicht bzw. noch nicht vollständig (A 143 von AS Halle-Neustadt-AD Halle/Nord; L 164n, 2.TA) baulich umgesetzt sind.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hält, eine Erfolgskontrolle anhand der angesetzten Parameter erst für möglich, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, zuvorderst die Verkehrsfreigabe der gesamten Autobahn 143.

Des Weiteren gibt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in der Stellungnahme vom 16. Juni 2016 an, dass die Aspekte der Wirtschaftlichkeit im Rahmen der „Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE, Ausgabe 2012)“ unter Teil D (Nachweise), Unterlage Nr. 24 – Wirtschaftlichkeit – zu beachten sei. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr erwartet, dass mit der derzeitigen Überarbeitung der „Richtlinien für die Anlage von Straßen; Teil: Wirtschaftlichkeitsberechnungen“ (RAS-W 86) und des Entwurfs der „Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS)“ durch den Bund zukünftig eine Planungshilfe (Richtlinien für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (RWS) zur Verfügung gestellt wird, die diesem Beitrag verstärkt Rechnung trägt zur Verfügung gestellt wird, die diesem Belang verstärkt Rechnung trägt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bisher sowohl auf eine Erfolgskontrolle als auch auf die Aufstellung einer Richtlinie verzichtet hat. Dabei sollten die Forderungen an die Wirtschaftlichkeit von Straßenbaumaßnahmen präzisiert, die Kriterien zu deren Notwendigkeit bestimmt sowie Planungserfordernisse beschrieben werden. Hinsichtlich der vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr erwähnten „Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE, Ausgabe 2012)“ Teil D (Nachweise), Unterlage Nr. 24 – Wirtschaftlichkeit – ist anzumerken, dass hier lediglich ein Vergleich der Gesamtkosten der Varianten und ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit der Varianten untereinander erfolgt. Ein Kriterium der Erforderlichkeit oder Wirtschaftlichkeit der Straßenbaumaßnahme an sich lässt sich daraus nicht schlussfolgern oder ableiten.

Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr um Mitteilung gebeten, in welcher Form nach erfolgter Verkehrsfreigabe Erfolgskontrollen anhand der angesetzten Planparameter seitens des Baulastträgers durchgeführt werden. Darüber hinaus hatte der Landesrechnungshof das Aufstellen einer Richtlinie, die die Forderungen an die Wirtschaftlichkeit von Straßenbaumaßnahmen präzisiert, Kriterien zu deren Notwendigkeit bestimmt sowie Planungserfordernisse beschreibt angeregt.

3 Nichtbeachtung von Vergabekriterien bei der Umsetzung der Baumaßnahme L 164n

Die Straßenbauverwaltung hat durch Veröffentlichung im Ausschreibungsanzeiger Sachsen-Anhalt am 8. Februar 2008 das öffentliche Verfahren zur Vergabe von Bauleistungen zum 1. Bauabschnitt

(Straßenbau) Landesstraße 164n von der Landesstraße 173 nach Halle/Neustadt, 2. Teilabschnitt begonnen.

Die Auftragsvergabe ist an den Bieter mit der geringsten Angebotssumme am 5. Mai 2008 zu insgesamt 608.322,61 € erfolgt.

Der im Zeitpunkt der Auftragsvergabe vorliegende Bauvertrag enthielt insgesamt 257 Leistungspositionen.

Die Vertragsabwicklung weist bis zur Schlussrechnung des Auftragnehmers am 11. November 2008 insgesamt 52 Teilkündigungen der bei Vertragsabschluss vereinbarten Einzelleistungen (siehe oben) auf. Dies bedeutet, dass 20,23 % der bei Vertragsabschluss vereinbarten Einzelleistungen nicht zur Ausführung kamen.

Mengenänderungen lagen bis zum 42-fachen als Überschreitung des vereinbarten Leistungsansatzes vor. Ursachen sind allgemein fehlerhafte Urgeländeaufnahmen, ungeeigneter Baugrund für das Befahren mit Baumaschinen und nicht erkannte Besonderheiten im Baugrund.

Die Quote für die nicht zur Ausführung gekommenen Einzelleistungen für den 2. Bauabschnitt liegt bei rund 17 % (37 Teilkündigungen) mit Mengenänderungen bis 31-fachen als Überschreitung des vereinbarten Leistungsansatzes.

Die Straßenbauverwaltung hat nicht berücksichtigt, dass signifikante Eingriffe in den Bauvertrag bei Vertragsabwicklung den Anforderungen an eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung nicht gerecht werden und eine genaue Kalkulation des Preises durch den Bieter gemäß § 9 Nr. 1 der VOB/A gefährdet.

Die Straßenbauverwaltung hat durch die vorgenannten Mängel in der Vorbereitung die Vergabebestimmungen nicht beachtet, zu dessen Einhaltung die Landesverwaltung gemäß RdErl. des MW vom 22. November 2006 [Einführung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) Ausgabe 2006 (MBL. LSA 2007, S. 38)] i. V. m. § 55 der Landeshaushaltsordnung verpflichtet ist, wonach für die Vergabe von Bauleistungen die Bestimmungen der VOB/A anzuwenden sind.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr um Mitteilung gebeten, durch welche Maßnahmen die Straßenbauverwaltung Mängel in der Bauvorbereitung und die damit verbundenen Risiken für die Preisgestaltung und den Wettbewerb der Bieter künftig vermeiden will.

In seiner Stellungnahme vom 22. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung stellt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr fest, dass die Leistungen im Offenen Verfahren ausgeschrieben wurden seien. Die Ausschreibung, die Vertragsabwicklung und die Nachtragsbearbeitung erfolgten VOB-konform. Die Grundsätze des Handbuchs für die

Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau sind strikt angewandt worden.

Das Ministerium gibt an, dass auch bei ordnungsgemäßer Bearbeitung nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei der Aufstellung der Leistungsverzeichnisse und in der Bauabwicklung Mängel auftreten.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wird zukünftig die Erarbeitung und Prüfung der Leistungsverzeichnisse noch sorgfältiger vornehmen.

Der Landesrechnungshof vertritt weiterhin die Auffassung, dass die Anforderungen an eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung gemäß der Vergabe und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A im Zuge der Vertragsabwicklung bei der o.g. Baumaßnahme nur unzureichend erfüllt waren. Dies wird insbesondere durch die hohe Anzahl von Teilkündigungen von Leistungspositionen und Mengenänderungen belegt.

4 Nichtbeachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes

Bei der stichprobenartigen Prüfung der Unterlagen zur Baumaßnahme Landesstraße 164n, 2. Teilabschnitt hat der Landesrechnungshof u. a. Folgendes festgestellt:

a) Im Zuge der Vermessung hat der Auftragnehmer darauf hingewiesen, dass der Planung in einem Teil eine fehlerhafte Ureländeaufnahme zu Grunde liegt.

Der Auftragnehmer hat in einem Abstand von je 25 m die Achse der zukünftigen Landesstraße 164n abgesteckt und zur Kontrolle die Höhe Oberkante Pfahl festgehalten. Nach Vergleich mit den Planhöhen der Gradienten hat der Auftragnehmer festgestellt, dass im Bereich Station 0+150 bis Station 0+350 zum Erreichen dieser Planhöhen statt des geforderten Bodenauftrags von bis zu 2,50 m ein Bodenabtrag von mindestens 1,40 m erfolgen muss.

Die Straßenbauverwaltung hat daraufhin eine Umplanung in Auftrag gegeben, die eine Änderung der Bautechnologie und damit verbunden Mehr- und Mindermengen in den Erdbaupositionen nach sich zog. Die ursprünglich geplante Dammlage im Bereich Station 0+175 bis Station 0+450 musste jetzt als Einschnitt hergestellt werden.

b) Am 10. August 2011 hat die Straßenbauverwaltung zum Anschluss der Fahrbahn an die bereits hergestellte Grundwasserwanne, einem Bauwerk zur Gewährleistung der niveaufreien Kreuzung mit der Bahnstrecke, einen Vororttermin u. a. mit dem Auftragnehmer abgehalten. Das Ergebnis haben die Beteiligten u. a. wie folgt protokolliert:

„Bei der Überprüfung der Höhen an der Grundwasserwanne wurde festgestellt, dass auf der linken Seite der westlichen Auffahrt der Asphalt 5 cm tiefer liegt wie in der Planung vorgesehen.“

c) Im Zuge der Herstellung der Oberflächenentwässerung zum 2. Bauabschnitt - Straßenbau hat der Auftragnehmer festgestellt, dass der Anschluss der von ihm zu errichtenden straßenbegleitenden Entwässerungsmulde an die bereits hergestellte Entwässerungsmulde im Verlauf der Grundwasserwanne nicht vertragsgemäß hergestellt werden kann, da der Auftragnehmer eine Höhendifferenz von einem Meter für den Anschluss festgestellt hat.

d) Im Zuge der Höhenübergabe durch die Straßenbauverwaltung vom 28. April 2011 hat der Auftragnehmer durch eigene Vermessungsergebnisse festgestellt, dass im Bereich der Asphaltoberfläche aus dem 1. Bauabschnitt zwischen Station 0+800 bis Station 0+920 eine Höhendifferenz von bis zu 10 cm vorliegt.

Aus den vorgenannten vertragsändernden Leistungen sind dem Land entsprechende vom Landesrechnungshof nicht quantifizierbare Mehrausgaben entstanden. Diese wären bei ordnungsgemäß durchgeführten Vermessungs- und/oder Planungsleistungen nicht angefallen. Die Straßenbauverwaltung hat daher das Wirtschaftlichkeitsgebot in § 7 der LHO nicht hinreichend beachtet.

In seiner Stellungnahme vom 22. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung merkt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr an, dass der 2. Teilabschnitt zweimal vermessen wurden sei. Die erste Vermessung erfolgte zusammen mit dem 1. Teilabschnitt der Landesstraße 164n im Jahr 1995.

Die zweite Vermessung erfolgte in Teilbereichen, als nach einer notwendigen Linienveränderung in Folge geänderter Randbedingungen der Trassenverlauf im Jahr 1999 modifiziert werden musste. Die Vermessungen wurden anschließend zusammengeführt. Dies erfolgte zu einem Zeitpunkt, als das staatliche Höhennetz von Sachsen-Anhalt (HN und NN) mit all den daraus resultierenden Problemen geändert wurde.

Die geplante Trasse verläuft auf einem Gelände, das über einem Altbergbaugebiet liegt. Am 11. September 1999, so das Ministerium, ereignete sich in der Region ein Gebirgsschlag in der Grube Teutschenthal, wodurch sofort, aber auch noch Jahre später, unterirdische Tagesbrüche (die Senken im Gelände hinterlassen) verursacht wurden.

Es ist davon auszugehen, dass die Höhendifferenzen aus einer Kombination aus beiden Sachverhalten resultieren. Der Baulastträger hat es versäumt, eine Kontrollmessung des Urgeländes vor Baubeginn durchzuführen.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, wie in Kenntnis der o.g. Probleme und Vorfälle auf Kontrollmessungen verzichtet werden konnte, um so Mehrkosten, die sich aus Höhendifferenzen ergeben, vom Land abzuwenden.

5 Fazit

Die Prüfung hat ergeben, dass die Straßenbauverwaltung die Bestimmungen zur Vergabe und die Grundsätze für eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung nicht hinreichend beachtet hat.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Straßenbauverwaltung die Vergabebestimmungen, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Haushaltsaufstellung und bauvorbereitende Planungsvorschriften konsequent einhält sowie die Bedarfsermittlung zuverlässig durchführt und die Notwendigkeit einer Maßnahme zutreffend beschreibt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	– Hochbau
Kapitel	2003	– Ressortbau
Titelgruppe	62	– Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, Errichtung von Gebäuden durch private Vorfinanzierung sowie ÖPP-Projekte
(geprüftes) Haushaltsvolumen		– 16.775.000 € (einschl. 1. Nachtrag)

(13) Nicht optimale Umsetzung der Sanierungsmaßnahme „Landgericht Halle“ in bautechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht

Das Ziel des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung sowie der Bauverwaltung, das Landgerichtsgebäude in Halle (Saale) wirtschaftlich zu sanieren und zu betreiben, ist mit der in den Jahren 2012 bis 2015 durchgeführten Großen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahme nicht vollumfänglich erreicht worden.

Der Landesrechnungshof kritisiert in diesem Zusammenhang

- den zusätzlichen und kostenrelevanten Verwaltungs- und Planungsaufwand durch Änderung von Nutzerforderungen nach Erstellen des Bauantrages und während der Planungsphase,
- die mangelhafte Ermittlung des Raumbedarfs durch den Nutzer und die damit verbundene Schaffung von Mehrflächen,
- die Kürzung von Bauleistungen zur Einhaltung der Kostenobergrenze,
- die bauphysikalisch nicht sachgerechte und mit erhöhten Betriebskosten verbundene Ausführung der Fenster in den Treppenhäusern,
- die nicht der Energieeinsparverordnung entsprechende Ausführung des Eingangsbereiches sowie
- die fehlende Mess- und Steuerungstechnik für eine wirtschaftliche Betriebsführung bei den technischen Anlagen und den Medienverbräuchen.

Darüber hinaus verfügt das Landgericht derzeit nicht über eine aktuelle Gefährdungsanalyse, die als Grundlage eines den konkreten örtlichen Verhältnissen angepassten Sicherheitskonzeptes dienen sollte.

Die Gründe hierfür sieht der Landesrechnungshof u. a. in der mangelhaften Erstellung und Prüfung der Bedarfsanforderungen des Nutzers für das Landgericht, der Vorgabe einer verbindlichen Kostenobergrenze und der unkritischen Auseinandersetzung mit den Forderungen des Denkmalschutzes.

1 Ausgangslage

Das im Jahr 1901 bis 1905 als Zivilgericht erbaute Justizgebäude am Hansering 13, in Halle (Saale) wird seit 1990/91 als ein Landgericht des Landes genutzt. Das denkmalgeschützte Gebäude befindet sich im Landeseigentum.

Seit dem 1. Januar 2008 bewirtschaftete und verwaltete die Liegenschaftsverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt (LIMSA) dieses Objekt im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells. Seit der Neuordnung der Liegenschafts- und Hochbauverwaltung im Jahr 2012 obliegt die Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaft dem Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA).

Die Bauverwaltung⁵⁷ des Landes hat im „Landgericht Halle“ im Zeitraum von 2009 bis 2015 eine Große Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahme (GNUE) zu dessen Sanierung planungsseitig vorbereitet und bauseitig ausgeführt.

Im Vorfeld der GNUE waren in dieser Liegenschaft bereits diverse notwendige Bauunterhaltungs- sowie Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen durchgeführt worden. Die Gesamtausgaben hierfür betragen 3.305.781,85 €.

Im Rahmen der großen Baumaßnahme sollten gemäß dem Bauantrag des Ministeriums der Justiz (MJ)⁵⁸ vom 14. Januar 2009 u. a. folgende Leistungen erbracht werden:

- vollständige Sanierung des Gebäudes einschl. restauratorischer Arbeiten in ausgewiesenen Teilbereichen des Gebäudes (z. B. Haupttreppenhaus, Sitzungssäle, ausgewählte Zimmer, Türen und Türportale, Fenster, Büroräume, Flure, Fassadenbereiche zur Rathausstraße, Gustav-Anlauf-Straße und Innenhof, Einfriedungen),
- Umbaumaßnahmen innerhalb des Gebäudes (z. B. Schaffung von Archivbereichen, Einbau eines Gefangenenaufzuges, Erweiterung der Vorführzellen),

⁵⁷ bis 2012 Landesbetrieb Bau (LBB); ab 2012 Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA)

⁵⁸ bis 2011 Ministerium für Justiz; ab 2011 Ministerium für Justiz und Gleichstellung

- Durchführung erforderlicher Modernisierungsmaßnahmen (Modernisierung der sicherheitstechnischen Anlagen im Eingangsbereich, der Beleuchtungsanlagen, der Schließtechnik; Erneuerung der Heizungsanlage und Sanitärinstallation),
- Umsetzung von Brandschutzbestimmungen,
- Schaffung von Barrierefreiheit,
- Herrichtung der Außenanlagen.

Während der Baudurchführung vom März 2010 bis April 2013 war das Gebäude vollständig freigezogen. Der Verwaltungsbereich des Landgerichts war in dieser Zeit in einem Mietobjekt untergebracht.

Das Landgericht ist im April 2013 bis auf den Bereich der Cafeteria und der Essenausgabe wieder bezogen worden. Der Umbau der ehemaligen Versteigerungshalle zur Cafeteria mit Essenausgabe verzögerte sich bis Mitte Juni 2014. Grund für die spätere Fertigstellung waren Baubehinderungen, z. T. auch witterungsbedingt, vergaberechtliche Probleme sowie bautechnische Schwierigkeiten bei der Bautrocknung.

2 Mangelhafte Erstellung und Prüfung der Bedarfsanforderungen im Bauantrag

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung erstellte zur Durchführung der GNUE mit Stand 14. Januar 2009 gemäß Abschnitt E der RLBau den Bauantrag für die Sanierung des Landgerichts. Bestandteil des Bauantrages waren u. a. ein Raumbedarfsplan und ein Stellenplan. Für die im Stellenplan ausgewiesenen 143 Stellen ermittelte das Ministerium für Justiz und Gleichstellung einen Gesamtraumbedarf von 5.707,90 m² Nutzfläche (NF). Dieser Gesamtraumbedarf enthielt neben 5.189 m² ausgewiesener NF eine Raumreserve von 518,90 m².

Eine Begründung für die Notwendigkeit einer Raumreserve hatte das Ministerium für Justiz und Gleichstellung nicht ausgewiesen.

Grundlage für den Bauantrag des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung waren u.a. die „Bautechnischen Hinweise für den Neu- und Umbau von Dienstgebäuden der Gerichte und Staatsanwaltschaften“ mit Stand 1. Januar 2000. Des Weiteren lagen dem Bauantrag die „Denkmalpflegerische Zielstellung“ sowie die „Sicherungstechnischen Empfehlungen“ des Landeskriminalamtes vom 9. April 2009 bei.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr⁵⁹ erteilte den Planungsauftrag zur Erstellung der HU-Bau am 15. Juni 2009. Mit der Erteilung des Planungsauftrages legte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Kostenobergrenze der GNUE auf 15.700.000 € fest.

⁵⁹ Mit dem Beschluss der Landesregierung v. 3. Mai 2011 über den Aufbau der Landesregierung Sachsen-Anhalt und Abgrenzung der Geschäftsbereiche ging die Zuständigkeit für den Staatlichen Hochbau vom MLV auf das MF über (MBI. LSA, 16. Mai 2011, S. 217 ff.)

Bis zur Fertigstellung der HU-Bau im Oktober 2010 wurden diverse Planungs- und Projektgruppenberatungen unter Teilnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr, des Ministerium für Justiz und Gleichstellung, des Landgerichts, der Bauverwaltung sowie der Planer und der Denkmalfachbehörden durchgeführt. In diesen Besprechungen wurden Festlegungen getroffen, die z. T. vom Bauantrag abwichen. Daraus ergaben sich notwendige Umplanungen.

Im Wesentlichen betraf dies:

- den Umbau der ehemaligen Versteigerungshalle zur Cafeteria,
- die Erarbeitung neuer Raumbedarfspläne,
- den Nichtausbau sowie die Nichttrockenlegung des 2. Kellergeschosses,
- den Einbau einer elektronischen Anzeige für das Saalmanagement,
- den Umbau der Vorführzellen sowie
- Varianten zur Herrichtung einer Hausmeisterwohnung bis zum abschließenden Verzicht.

Während der Planungsphase überarbeitete das Ministerium für Justiz und Gleichstellung die dem Bauantrag im Januar 2009 zu Grunde gelegten „Bautechnischen Hinweise für den Neu- und Umbau von Dienstgebäuden der Gerichte und Staatsanwaltschaften“ vom 1. Januar 2000 mit Stand 1. März 2010.

Gemäß den Richtlinien für die Durchführung von Baumaßnahmen des Landes sind die Nutzerforderungen im Bauantrag vollständig und erschöpfend zu beschreiben. Den Bauantrag bzw. Baubedarf in der Planungsphase der Erstellung der HU-Bau mehrfach zu ändern, entspricht nicht dieser Regelung.

Auf Grund der nachträglichen Nutzerforderungen und der damit einhergehenden Änderungen des Bauantrages während der Planungsphase ist ein zusätzlicher, kostenrelevanter Verwaltungs- und Planungsaufwand entstanden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass dieser Mehraufwand bei besserer Vorbereitung der Bauantragstellung durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung sowie sorgfältigerer Prüfung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bzw. die Bauverwaltung hätte vermieden werden können.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung und das Ministerium der Finanzen haben in der gemeinsamen Stellungnahme vom 20. Mai 2016 darauf verwiesen, dass für die Erstellung des Bauantrages durch das Ministerium der Justiz und Gleichstellung nur 12 Arbeitstage im Dezember 2008 zur Verfügung standen, so dass auch die baufachliche Be-

ratung durch die zuständige Bauverwaltung innerhalb dieses Zeitraums nicht erfolgen konnte.

Eine Überprüfung des vom Nutzer vorgelegten Raumbedarfs vor Beginn der Planung (Erstellen der HU-Bau) würde vom Ministerium der Finanzen als zwingend angesehen. Künftig sollen die Bauanträge in entsprechender Aktualität und Qualität erarbeitet und vorgelegt werden. Die Planungsaufträge werden erst erteilt, wenn die Planungsaufgabe umfassend beschrieben sei.

3 Mangelhafte Ermittlung und teilweise unwirtschaftliche Umsetzung des Raumbedarfs

3.1 Mangelhafte Ermittlung des Raumbedarfs

Der vom Ministerium der Justiz und Gleichstellung und vom Landgericht für die Grundsanierung des Landgerichts ermittelte Raumbedarf änderte sich im Laufe der Planung mehrfach.

Lfd. Nr.	Stand	Raumbedarf / m ² Nutzfläche	Anzahl der Arbeitsplätze	Bemerkung
1	14.01.2009	Raumbedarf 5.189,90 m ² Gesamtbedarf 5.707,90 m ² davon Raumreserve 518,90 m ²	143	Erste Bedarfsermittlung
2	09.06.2009	Raumbedarf 5.159,00 m ² Gesamtbedarf 5.674,90 m ² davon Raumreserve 519,90 m ²	143	Raumbedarf nach Überarbeitung – Grundlage für Planungsauftrag
3	16.03.2010	Gesamtbedarf 5.957,00 m ²	126	Anpassung während der Planungsphase
4	21.04.2010	Ermittlung Flächendefizit: 500 m ²	143	Feststellung während der Planungsphase: Anpassung Raumbedarf nach Flächenabgleich
5	01.10.2010	Gesamt Soll 5.957,00 m ² Gesamt Ist 5.558,99 m ² Raumdefizit 398,01 m ²	126 112*	Stand HU-Bau mit Angabe Raumdefizit

(* Anzahl der Personen lt. Brandschutznachweis)

Für den Landesrechnungshof waren die variierenden Änderungen des benötigten Raumbedarfs, sowohl bei der Ermittlung des Raumbedarfs im Bauantrag des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung als auch während der Aufstellung der HU-Bau, nicht nachvollziehbar. Notwendige Begründungen für etwaige Reserveflächen waren vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung und vom Landgericht nicht ausgewiesen. Ebenso fehlte eine schlüssige Begründung für das ausgewiesene Raumdefizit von 398,01 m² im Oktober 2010. Eine kritische Prüfung des Raumbedarfs durch die Bauverwaltung konnte der Landesrechnungshof ebenfalls nicht feststellen.

Alle bisher genutzten Flächen des Gebäudes, zuzüglich des Ausbaus der ehemaligen Versteigerungshalle, sind für das Landgericht hergerichtet worden.

Nach Auskunft des Landgerichts gegenüber dem Landesrechnungshof im Mai 2014 besteht derzeit und auch in absehbarer Zeit kein zusätzlicher Raumbedarf.

Das Ministerium der Finanzen führte in seiner Stellungnahme hierzu aus, dass im Ergebnis der Planung sowohl Flächenüberschreitungen als auch Flächendefizite durch die vorhandene Raumstruktur entstanden seien.

In Zukunft werde sich das Ministerium der Finanzen Begründungen für die Notwendigkeit von Reserveflächen, die über 5 v. H. hinausgehen, vom Nutzerressort vorlegen lassen.

3.2 Unwirtschaftliche Umsetzung des Raumbedarfs in ausgewählten Bereichen

Die mehrfachen Änderungen des Raumbedarfs führten dazu, dass in ausgewählten Bereichen Mehrflächen im Vergleich zum Bauantrag von 2009 hergerichtet wurden, in der Summe ca. 516 m².

Lfd. Nr.	Bezeichnung	Raumbedarf 09.06.2009	Raumbedarf 16.03.2010	Raumkonzept HU-Bau 02.09.2010	Differenz Ist-Fläche vom 02.09.2010 zum Raumbedarf v. 09.06.2009
m² NF					
1	Konferenzräume	gesamt: 135 m ²	Neu: 120 m ²	Ist gesamt 259,51 m ² Cafeteria auch als Konferenzraum genutzt-	Mehrfläche + 124,51 m ²
2	Gerichtssäle	gesamt: Anz. Ges.: 16 1.020 m ²	gesamt: Anz. Ges.: 21 1.225 m ² (dav. 1 Raum multifunktionale Nutzung)	Ist gesamt Anz. Ist :21 1.306,71 m ²	Mehrfläche mit Gerichtssaal ohne multifunktionale Nutzung. + 161,8 m ²
3	Gesundheitsmanagement/ Sozialraum	gesamt: 55m ² Anz. :2	Neu gesamt 100 m ² Anz.: 3	gesamt: 101,17 m ² Anz. 3	Mehrfläche + 46,17 m ²
4	Bibliothek/ Lesesaal	gesamt: 300 m ²	gesamt 275 m ²	gesamt 188,79 m ²	Minderfläche - 111,21 m ²
5	Vorfühzellen (Verwahrung)	gesamt 45,00m ²	gesamt 75 m ²	gesamt 69,54 m ²	Mehrfläche + 24,54 m ² (bei Reduzierung Anzahl der Zellen)
6	Hausmeisterwohnung	kein Bedarf	Soll 70 m ²	Ist 99,17 m ²	Mehrfläche + 99,17 m ² (Bedarf entfallen, neue Nutzung IT)

Hervorzuheben sind hierbei die Gerichtssäle: Das Landgericht Halle verfügt über insgesamt 21 Gerichtssäle, vier davon werden für Mediationen genutzt. Hinsichtlich der Auslastung der Gerichtssäle weist der Landesrechnungshof auf die Ermittlungen anderer Bundesländer, z. B. in Nordrhein-Westfalen, hin. Danach werden rechnerisch je VRiLG⁶⁰ und PräsLG (Spruchkörper) pro Woche drei Sitzungen geplant. Dies würde in Sachsen-Anhalt bei 13 vorhandenen Spruchkörpern 39 Sitzungen pro Woche ergeben. Bei fünf Arbeitstagen pro Woche errechnet sich daraus ein Bedarf von acht Sitzungssälen. Selbst bei möglichen Sitzungsüberschneidungen erachtet der Landesrechnungshof bei fünf Arbeitstagen die Anzahl der 17 zur Verfügung stehenden Gerichtssäle⁶¹ für zu hoch.

Auch der Flächenzuwachs bei den Konferenzräumen ist erheblich. Hier erhöhte sich die Nutzfläche um ca. 124 m².

Eine sparsame und wirtschaftliche Planung haben das Ministerium für Justiz und Gleichstellung, das Landgericht und die Bauverwaltung somit nicht umgesetzt. Die Herrichtung der Mehrflächen hat langfristig auch höhere Bewirtschaftungskosten zur Folge.

Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium für Justiz und Gleichstellung um einen Nachweis über die Auslastung der Gerichtssäle gebeten.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung begründet die Bedarfsermittlung für die Gerichtssäle mit den Überlegungen des Nutzers, Rahmenbedingungen für das Gericht zu schaffen, die es ermöglichen, Gerichtsverfahren zu optimieren und zu beschleunigen. Damit erfülle das Landgericht die Anforderungen an einen zukunftssicheren Gerichtsstandort. Die Auslastung der Säle werde vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung als hoch eingestuft. Der Nachweis der Auslastung der Säle wurde für den Zeitraum April 2015 bis März 2016 dem Landesrechnungshof zugeleitet.

Nach Auswertung der Übersichten zu den Saalbelegungen ergab sich eine Auslastung von maximal 65 %.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das Landgericht über Mehrflächen insbesondere im Bereich der Gerichtssäle verfügt und diese nicht optimal ausgelastet werden.

⁶⁰ Vorsitzender Richter am Landgericht
⁶¹ (21 Säle abzüglich vier für Mediation)

4 Unvollständige Sanierung des Gebäudes wegen Einhaltung der Kostenobergrenze

Mit dem Planungsauftrag vom 15. Juni 2009 hatte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Kostenobergrenze für die Sanierungsmaßnahme auf 15.700.000 € festgesetzt. Während der Planungsphase stellte die Bauverwaltung fest, dass sich die Kosten auf Grund von Anforderungen des Denkmalschutzes erhöhen würden. Um die Gesamtkosten nicht zu überschreiten, wurde die Festlegung getroffen, die Sanierungsmaßnahmen für das 2. Kellergeschoss auf ein Minimum zu beschränken. In einer Planungsberatung am 30. Juni 2010 wurde u. a. festgelegt, dass in diesem Geschoss

- lediglich der Putz abzuschlagen ist,
- der Kellerboden eventuell nur mit Ziegeln auszulegen sei,
- die Elektroinstallation und der Türeinbau auszuführen sind, dabei aber
- keine Holzbauteile wie z. B. Holztüren verwendet werden dürfen.

Auf eine Trockenlegung und nachträgliche Abdichtung des Kellergeschosses wurde verzichtet. Die Kellerwände und der Fußboden in diesem Geschoss sind jedoch stark durchfeuchtet. Die Beseitigung der Feuchteschäden im 2. Kellergeschoss ist aus bautechnischer Sicht angezeigt. Neben der Schädigung der Bausubstanz führt die Durchfeuchtung auch zu Geruchbelästigungen im darüber liegenden Treppenhaus.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die Maßnahme Grundsanierung des Landgerichts Halle damit nicht vollständig umgesetzt worden. Die bestehenden Feuchteschäden im Kellerbereich sind zu beseitigen.

Gemäß der Stellungnahme hat das Ministerium der Finanzen ein entsprechendes Lüftungsregime für den Kellerbereich bisher favorisiert. Sollte dies sich als nicht ausreichend erweisen, soll eine nachträgliche Abdichtung des Kellergeschosses durchgeführt werden.

5 Bauphysikalische Probleme infolge der Festlegungen zum Denkmalschutz

5.1 Wärmeverluste und Kondensatbildung im Fensterbereich

Das Gebäude des Landgerichts steht unter Denkmalschutz und ist Teil eines Denkmalbereiches. Gemäß § 24 Energieeinsparverordnung (EnEV) kann im Zuge von Sanierungen von den bauphysikalischen Anforderungen der EnEV bei Baudenkmalern oder sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz abgewichen werden. Dies gilt, wenn die Erfüllung der Anforderungen die Bausub-

stanz oder das Erscheinungsbild beeinträchtigen oder zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand führen.

Das Haupttreppenhaus und das Treppenhaus Rathausstraße besitzen große Fensterfronten mit Einscheibenverglasungen und Bleieinfassung über mehrere Geschosse. Des Weiteren verfügen einzelne Fenster in den Fluren über Einscheibenverglasung in den Oberlichtern.

Unter Zugrundelegung der EnEV hatten sich die Bauverwaltung, der Nutzer und die Denkmalbehörde abgestimmt. Daraufhin wurde die gemeinsame Festlegung getroffen, die thermische Ertüchtigung der bleiverglasten Fenster durch zusätzliche Glasebenen aus denkmalpflegerischen Gründen und aus Kostengründen nicht zu planen und nicht auszuführen.

Auf Grund der schlechten thermischen Eigenschaften der Einscheibenverglasungen mit Bleieinfassung kann es in der kalten Jahreszeit zu einer deutlichen Differenz zwischen Oberflächen- und Raumlufttemperatur kommen. Vor allem in Fensternähe wird dies als Zugluft oder Kälteschleier empfunden. Dieser unbehagliche Zustand kann nur durch erhöhte Raumlufttemperaturen ausgeglichen werden. Neben einem u. U. ungesunden Raumklima entstehen auf Grund des erhöhten Wärmebedarfs sowie der Wärmeverluste deutlich höhere Heizkosten.

Darüber hinaus wird die Bausubstanz einer verstärkten bauphysikalischen Beanspruchung durch jahreszeitlich bedingte Feuchteinträge ausgesetzt.

Trotz der Kenntnis, dass das Holz der Flügel und Rahmen der Fenster in den Fluren erhebliche Schäden bedingt durch Kondensatbildung vor der Sanierung des Landgerichts aufwies, wurden keine vorbeugenden Maßnahmen ergriffen.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes gab der Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt die Auskunft, dass hinsichtlich der thermischen Ertüchtigung der Einscheiben-Bleiverglasung in den Bereichen Haupttreppenhaus, Treppenhaus Rathausstraße und für die entsprechenden Oberlichter wirtschaftliche Betrachtungen stattfanden. Es gab Überlegungen hinsichtlich einer zusätzlichen Glasebene vor der Bleiverglasung sowie zu einer Überdachung der Innenhöfe, um eine thermische Pufferzone der zu den Innenhöfen gelegenen Außenfenster zu schaffen. Zwischen dem Nutzer, der Denkmalschutzbehörde und den beteiligten Ministerien wurden konstruktive Vorschläge diskutiert, unter dem Aspekt des Denkmalcharakters bewertet und die o. a. Entscheidung herbeigeführt. Eine Gesamtschau der bauphysikalischen Situation und den sich daraus ergebenden Folgekosten konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat es die Bauverwaltung bei der Sanierung des Landgerichts versäumt, die Ziele von Nachhaltigkeit, Energieeinsparung und Klimaschutz mit den Belangen der Denkmalpflege in Einklang zu bringen.

Der Landesrechnungshof verweist hierzu auch auf das Energiekonzept der Landesregierung von Sachsen-Anhalt für den Zeitraum 2007 bis 2020. Ein Handlungsschwerpunkt dieses Konzeptes im Hinblick auf den Klimaschutz liegt in der energetischen Sanierung und Modernisierung von Gebäuden.

Das Ministerium der Finanzen führt hierzu aus, dass zugunsten der Denkmalpflege der Verzicht auf die 2. Fensterebene vor den Bleiglasfenstern erfolgte. Der durchgeführte Kostenvergleich mit geschätzten Kosten i. H. v. 59.000 € für die 2. Glasebene und Heizkosten i. H. v. 5.700 € (ohne Preissteigerungen) jährlich gab der konstruktiven Lösung der „gezielten Wassersammlung in einer Rinne und Ableitung nach außen über ein Röhrchen“ und den höheren Heizkosten den Vorzug.

Bei künftigen vergleichbaren Bauvorhaben werde der Einsatz von zusätzlichen Wärmeschutzverglasungen geprüft, um eine wirtschaftliche Nutzung des Gebäudes sicherzustellen, auch unter dem Aspekt des Klimaschutzes.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs sollten künftig auch die zusätzlichen Bauunterhaltungskosten für die Schäden an der Bausubstanz durch Kondensat in der Gesamtbetrachtung berücksichtigt werden, um die Wirtschaftlichkeit einer 2. Fensterebene objektiv beurteilen zu können.

5.2 Sonnenschutz

In den südwestlich gelegenen historischen Gerichtssälen konnte aus Denkmalschutzgründen kein außen- bzw. innenliegender Sonnenschutz angebracht werden. Der nicht ausgeführte Schutz gegen Wärmeeinträge und Blendung hatte deutliche, negative Auswirkungen auf die Nutzungsqualität. Um diese zu verbessern wurde nach der Fertigstellung der Baumaßnahme ein Lösungskonzept für die Sonnenschutzproblematik durch den Nutzer ausgeschrieben und nachträglich eine spezielle Sonnenschutzfolie aufgebracht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird bei dieser Lösung nicht dasselbe Ergebnis wie bei einer Verschattung erzielt. Darüber hinaus sollte die Wirksamkeit von Sonnenschutzfolien auch bei vergleichbaren Objekten weiter untersucht werden.

6 Funktionale Ausführung des Eingangsbereiches

Im Rahmen der Entwurfsplanung für die Gestaltung des Eingangsbereiches mit Zugangskontrolle (Sicherheitsschleuse) wurden insgesamt 9 Gestaltungsvarianten erarbeitet. Planer, Nutzer und Denkmalschutzbehörde stimmten sich in Bezug auf Eingriffe in die vorhandene Bausubstanz, sicherheitstechnische Anforderungen des Nutzers und Wirtschaftlichkeit ab. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile wurde von allen Beteiligten eine Vorzugsvariante bestätigt. Bei dieser Lösung besteht die Sicherheitsschleuse aus einem fest eingebauten Möbelstück. Dort findet die Taschen- und Personenkontrolle statt.

Bei seinen örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Eingangsbereich des Gerichtsgebäudes nicht die Ansprüche einer thermischen Zonierung nach EnEV erfüllt. Die historischen Flügeltüren des Haupteinganges und die daran anschließende Schiebetüranlage erfüllen nicht den Zweck einer thermischen „Pufferzone“. Neben dem Publikumsverkehr verursacht der den Bereich der Taschen- und Personenkontrolle kreuzende, hausinterne Personenverkehr zusätzlich eine häufig stattfindende, ungewollte Öffnung der Schiebetüranlage, da neben dem Zugang zum Haupttreppenhaus zwei weitere Treppenaufgänge in diesen Bereich führen.

Die funktionale Ausführung des Eingangsbereiches führt zu einem unwirtschaftlichen Wärmeverbrauch und nimmt einen negativen Einfluss auf die Raumluftparameter des Haupttreppenhauses im Gerichtsgebäude. Im Winter strömt Kaltluft und im Sommer ggf. feuchte Warmluft ein. Zudem ist im Sommer bei Eindringen feuchtwarmer Luft auf Grund der kühleren Gebäudemasse nicht auszuschließen, dass sich in Nischen und an den Bauteilübergängen Kondenswasser bildet. Darüber hinaus sind auf Grund der häufig stattfindenden, ungewollten Öffnung der Schiebetüranlage die Mitarbeiter in der Sicherheitsschleuse gesundheitsgefährdenden Zugluftbelastungen ausgesetzt.

Die funktionale Ausführung des Eingangsbereichs bedarf nach Auffassung des Landesrechnungshofes einer Änderung.

Der Landesrechnungshof hat dem Landgericht empfohlen, auf die Erfahrungen zur Lösung eines vergleichbaren Problems im Eingangsbereich der Unibibliothek Magdeburg zurückzugreifen. Hier kommen zwei Türluftschleier-Anlagen mit horizontalen Ausblasrichtungen zum Einsatz. Diese Anlagen trennen mittels Gebläse die unterschiedlich konditionierten Luftmassen an den sich häufig öffnenden oder ständig geöffneten Türen und verhindern so den Luftaustausch.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme nunmehr mit, dass eine Luftschleieranlage im Windfang des Haupteingangs nachgerüstet wurde. Seit der Inbetriebnahme der Anlage sei eine deutliche Verringerung des Luftzuges im Haupttreppenhaus durch den Nutzer festgestellt worden.

7 Betriebsführung der technischen Anlagen

Für die Betriebsführung der technischen Anlagen wurden keine messtechnischen Infrastrukturen sowie nutzerunabhängige Steuerungssysteme installiert. Es sind für die Erfassung und Ablesung der Medienverbräuche nur die jeweiligen Hauptzähler der Versorgungsunternehmen vorhanden. Unterzähler, z.B. für verschiedene Nutzungsbereiche, wie vom Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen in seinen Empfehlungen „Energie 2010“ gefordert und für Baumaßnahmen des Landes verbindlich eingeführt, sind nicht installiert worden. Des Weiteren fehlt eine Gebäudeautomation. Das vor der Sanierung eingebaute Energiemonitoringsystem wurde im Zuge der Sanierung demontiert, zwischengelagert und nach Abschluss der Maßnahme nicht wieder installiert.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs können dem Land Mehrausgaben im Rahmen der Nutzung des Landgerichts entstehen, da die Bauverwaltung das bereits vor der Sanierung vorhandene, jedoch im Zuge der Sanierung deinstallierte Energiemonitoringsystem nicht wieder eingebaut hat. Durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt wäre zu prüfen, ob das deinstallierte und eingelagerte oder ein neu zu beschaffendes Energiemonitoringsystem beim Landgericht eingesetzt werden kann. Da landesweit nur wenige Energiemonitoringsysteme beschafft wurden, ist auch der Einsatz des eingelagerten Gerätes in anderen Objekten zu prüfen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss im Rahmen der Bewirtschaftung von Landesliegenschaften eine ständige Betreuung durch technisches Fachpersonal gewährleistet werden. Eine dahingehende Möglichkeit wäre die Installation nutzerunabhängiger Systeme mit Fernüberwachung. Nur mit Hilfe der Betriebsüberwachung kann das Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt die Betriebsführung sowie die fortlaufende Anpassung und Optimierung der Anlagenfahrweisen im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hatte das Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt aufgefordert, messtechnische Infrastrukturen sowie nutzerunabhängige Steuerungssysteme zu installieren.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob das deinstallierte Energiemonitoringsystem einer erneuten Nutzung zugeführt werden kann.

Lt. Stellungnahme hat das Ministerium der Finanzen im Mai 2013 einen Projektauftrag zum Aufbau eines Energiemonitoringsystems für alle Liegenschaften des Landes erteilt. Auf Grund unzureichender Personalkapazität verzögert sich das Projekt. Ein Energiemonitoringsystem sei auch für das Landgericht geplant. Bei künftigen Bauvorhaben soll dies von Anfang an Berücksichtigung finden. Gleichzeitig werde auch der Einbau eines Gebäudeautomationssystems mit Managementebene, entsprechend AMEV Gebäudeautomation 2005, stärker berücksichtigt werden.

8 Sicherheitstechnik im Gebäude

Im Vorfeld der Baumaßnahme gab es „Sicherheitstechnische Empfehlungen“ des Landeskriminalamtes, die im Rahmen der HU-Bau hätten planungsseitig beachtet werden müssen.

Bei seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Landgericht derzeit nicht über eine aktuelle Gefährdungsanalyse verfügt, die als Grundlage eines den konkreten örtlichen Verhältnissen angepassten Sicherheitskonzeptes dienen sollte.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes erläuterte das Landgericht am 16. Oktober 2014:

„Die Umsetzung der sicherungstechnischen Empfehlungen (des Landeskriminalamtes) erfolgten (...) über das Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt. Uns als Nutzer sind keine sicherungstechnischen Defizite bekannt.“

Aufgabe der Bauverwaltung ist es, die sicherungstechnischen Empfehlungen des Landeskriminalamtes mit dem Nutzer abzustimmen, umzusetzen und entsprechend zu dokumentieren. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wurde es versäumt, während bzw. nach der Baumaßnahme mit dem Landeskriminalamt eine Abstimmung zur Umsetzung bzw. Aktualisierung der sicherheitstechnischen Empfehlungen durchzuführen.

Gemäß der Auffassung des Deutschen Richterbundes e.V. müssen Richterinnen und Richter in Verfahren mit besonderem Gefährdungspotenzial auf ein erprobtes, von Fachleuten entwickeltes, zuverlässig und sofort wirkendes Sicherheitsprogramm zurückgreifen können.

Der Landesrechnungshof hatte eine aktuelle Gefährdungsanalyse und ein daraus entwickeltes Sicherheitskonzept gefordert.

Das Ministerium der Finanzen teilte mit, dass die Gefährdungsanalyse des Landeskriminalamtes aktualisiert und zwischen dem Landgericht/Ministerium für Justiz und Gleichstellung und dem Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt/Ministerium der Finanzen abgestimmt wurde. Entsprechende Maßnahmen seien noch aus dem Restbudget der Maßnahme zu realisieren.

9 Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Bauanträge künftig vollständig und in entsprechender Qualität und Aktualität vorgelegt werden, damit diese in der Planungsphase nicht mehrfach geändert werden müssen. Damit sollen zusätzlicher Planungsaufwand sowie Mehrkosten vermieden werden.

Bei der Durchführung von Baumaßnahmen des Landes ist sicherzustellen, dass

- die Raumbedarfsforderungen des Nutzerressorts/Nutzers sowie angemeldete Reserveflächen kritisch geprüft werden, damit keine unnötigen Flächen hergerichtet werden,**
- alle aus baufachlicher Sicht notwendigen Sanierungsmaßnahmen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten im Rahmen einer GNUM ausgeführt und nicht in nachträgliche Maßnahmen wie Bauunterhaltung oder KNUE verschoben werden,**
- auch Forderungen des Denkmalschutzes kritisch zu hinterfragen sind,**
- für eine optimale Betriebsführung und -überwachung der technischen Anlagen nutzerunabhängige Steuerungsinstrumente und messtechnische Infrastrukturen installiert werden sowie**
- künftig im Rahmen der Planung und Baudurchführung für Justizgebäude der erforderliche Nachweis zur Umsetzung der sicherheitstechnischen Empfehlungen des Landeskriminalamtes an Hand einer aktuellen Gefährdungsanalyse erbracht wird.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C - Ergebnisbericht

Jahresbericht 2011 Teil 1, Erhebliche Mehrkosten, unwirtschaftliche Verfahrensweise und nicht zuwendungsfähige Ausgaben bei der Umsetzung der Baumaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“
Abschnitt B, Nr. 17

Wesentlicher Inhalt

Der Landesrechnungshof prüfte bei den Zuwendungsempfängern (Stadt Wernigerode, HSB GmbH) und beim Zuwendungsgeber dem LVWA im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr die ordnungsgemäße Veranschlagung, Bewilligung und Abwicklung, sowie die zweckmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen bei der o.g. Bau- und Fördermaßnahme.

Er stellte fest, dass bei der Realisierung des o.g. Vorhabens Mehrkosten i. H. v. ca. 16,34 Mio. € entstanden sind.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof die Nichtberücksichtigung von Vorschriften und ein unwirtschaftliches Handeln des Maßnahmeträgers bei der Umsetzung des o.g. Vorhabens fest.

Eine intensive inhaltliche und wirtschaftliche Prüfung durch die Straßenbauverwaltung konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt,

- ein Anreizsystem zu schaffen, welches Kostensteigerungen nicht unterstützt, sondern diesen entgegenwirkt.
- dass durch den Maßnahmeträger sicherzustellen ist, dass Nebenangebote die allgemein anerkannten Regeln der Technik beinhalten und das die Risiken der Art der Ausführung von Nebenangeboten beim anbietenden Unternehmen liegen.
- dass einer Fristverlängerung der Vorrang vor einer Preis-anpassung einzuräumen ist.
- dass bei Materialpreissteigerungen für Straßen- und Brückenbaumaßnahmen die Regelungen des Handbuchs

für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB) unter Beachtung der Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau anzuwenden sind.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 23. Januar 2012 die wesentlichen Gründe für die Mehrkosten aus Sicht des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr aufgeführt:

- die zwingende Änderung der Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln (RAB-T) als technische Vorschrift;
- die Schwierigkeiten in der Ablaufkoordination mit der Deutsche Bahn AG;
- die Materialpreiserhöhungen infolge der Preissteigerungen während der Bauausführung;
- die Mehrausgaben infolge der Bauzeitverschiebungen (Winterbau u. Ä.).

Die Hinweise des Landesrechnungshofes, wie Vorrang der Fristverlängerung vor einer Preissteigerung, entsprechende Zugrundelegung des Wirtschaftlichkeitsaspektes bei Bewilligungs- und Zuwendungsverfahren gegenüber dem Zuwendungsempfänger werden beachtet. Im Zuge der Schlussverwendungsnachweisprüfung werden, sofern sich die Beanstandungen des Landesrechnungshofes als gerechtfertigt erweisen, die Hinweise des Landesrechnungshofes bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen Berücksichtigung finden.

Parlamentarisches Verfahren

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag des Landesrechnungshofes am 13. Juni 2012 erstmalig beraten.

Der Ausschuss geht davon aus, dass die vom Landesrechnungshof festgestellten und als berechtigt angesehenen Rückforderungen durchgesetzt werden. Darüber hinaus sind für künftige Zuwendungsverfahren Anreizsysteme zu schaf-

fen, die eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördern. Des Weiteren sind bei Zuwendungen im Straßen- und Brückenbau die Regelungen des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau unter Beachtung der Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau in Bezug auf Materialpreissteigerungen zugrunde zu legen und einer Fristverlängerung der Vorrang vor einer Preisanpassung (Mehrkosten) einzuräumen.

Der Landtag hat die Feststellungen zustimmend zur Kenntnis genommen (LT-Drs. 6/1940 vom 21. März 2013).

Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung beschließt in seiner Sitzung am 23. September 2015 einen Bericht des Landesrechnungshofes zur Abschlussverwendungsnachweisprüfung entgegenzunehmen. Dieser wird derzeit durch den Landesrechnungshof erstellt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

**Jahresbericht 2011 Teil 1,
Abschnitt B, Nr. 2**

Fehlende Entscheidung zur künftigen Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung sowie unzureichendes Beteiligungscontrolling

Wesentlicher Inhalt

Die Landesregierung hatte bis zum Prüfungszeitpunkt im November 2010 weder eine Entscheidung zur Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung getroffen noch ein einheitliches Beteiligungscontrolling der Beteiligungsverwaltung implementiert.

Der Landesrechnungshof empfahl der geprüften Stelle, zeitnah eine Entscheidung zur zentralen, dezentralen oder gemischten Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung zu treffen und die Transparenz im Beteiligungsbericht hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung des Landes im Bereich seiner Beteiligungen zu verbessern. Im Rahmen der Einführung eines Beteiligungscontrollings sollte die Landesregierung für alle Ministerien verbindliche Controlling-Richtlinien erlassen. Der Landesrechnungshof hielt es weiterhin für notwendig, eine Evaluierung des gesamten Beteiligungsbestandes sowie jeder einzelnen Beteiligung durchzuführen. Darüber hinaus sollten die Zuschüsse des Landes an seine Beteiligungen in zusammengefasster Form in der Anlage zum Einzelplan 13 dargestellt werden.

Gemäß der Stellungnahme der Verwaltung wurden die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur weiteren Veranlassung aufgegriffen. Die Zusammenfassung der Zuschüsse an die Beteiligungen im Einzelplan 13 wurde bis zum Haushaltsaufstellungsverfahren 2014 zurückgestellt und den Vorschlägen zur Verbesserung der Transparenz sollte teilweise gefolgt werden.

Mit Beschluss des Landtages vom 21. März 2013 (LT-Drs. 6/1940) wurde das Ministerium der Finanzen gebeten, bis zum 30. September 2013 über den Stand der Umsetzung zu berichten. Dieser Bitte wurde mit Schreiben vom 2. Oktober 2013 nachgekommen.

Parlamentarisches Verfahren

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung stimmte dem Beitrag des Landesrechnungshofes in seiner Sitzung am 2. Mai 2012 zu.

Es wurde vereinbart, dass eine zeitnahe Entscheidung zur zentralen, dezentralen oder gemischten Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung getroffen wird sowie eine zügige Aktualisierung des Beteiligungshandbuchs notwendig ist. Im Haushaltsplan sollen künftig alle laufenden und investiven Zuschüsse des Landes an seine Beteiligungen in der Beilage 1 zum Einzelplan 13 aufgeführt werden. Im Beteiligungsbericht sollen die vom Land bereitgestellten Mittel und Gewährleistungen zugunsten des jeweiligen Beteiligungsunternehmens vollständig dargestellt werden. Es soll eine Erweiterung des Beteiligungsberichts um die Anstalten des öffentlichen Rechts, in denen eine wirtschaftliche Betätigung stattfindet – wie z. B. die Investitionsbank – erfolgen. Des Weiteren hält der Ausschuss die Aufnahme der Förderservice GmbH in den Beteiligungsbericht für geboten. Für alle Beteiligungen des Landes soll eine regelmäßige Evaluation durchgeführt werden.

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung erklärte den Punkt mit Erhalt des Schreibens vom 2. Oktober 2013 in seiner Sitzung am 22. Januar 2014 für erledigt (Kurzbericht 6/RPR/18).

Weitere Entwicklung

Die geprüfte Stelle hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofes und die Maßgaben des Ausschusses umgesetzt. Zum 1. Januar 2013 wurde die Zentralisierung der Beteiligungsverwaltung beschlossen. Die Gesellschafterrechte werden nunmehr vom Ministerium der Finanzen wahrgenommen. Die fachpolitische Steuerung obliegt weiterhin den Fachministerien. Ein Beteiligungshandbuch, das u. a. die Grundsätze der Beteiligungsführung sowie die strategische Ausrichtung bein-

haltet, wurde im Ministerialblatt Nr. 41/2013 vom 16. Dezember 2013 veröffentlicht. Die Zuweisungen an die Landesbeteiligungen werden seit dem Haushaltsjahr 2014 als Anlage 1 zum Einzelplan 13 aufgeführt. Der Beteiligungsbericht mit den aktuellen Unternehmensangaben wird grundsätzlich jährlich erstellt und datiert aktuell vom Januar 2015. Mit der Nord/LB als Anstalt öffentlichen Rechts werden nun auch die Investitionsbank und die Förderservice GmbH verkürzt dargestellt. Die empfohlene Evaluierung zur strategischen Optimierung des Beteiligungsportfolios wurde im Jahr 2015 durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young durchgeführt. Die Umsetzung der Ergebnisse steht nunmehr an. Derzeit wird auch die Implementierung eines einheitlichen Beteiligungscontrollings angestrebt.

Das Prüfungsverfahren ist endgültig abgeschlossen (§ 96 Abs. 4 LHO).

**Jahresbericht 2011 Teil 1,
Abschnitt B Nr. 15**

Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung der Finanzierungsfaktoren nach § 8 ÖPNVG LSA und Versäumnisse bei der Überprüfung durch das Landesverwaltungsamt

Wesentlicher Inhalt

Das Land Sachsen-Anhalt zahlt den Aufgabenträgern im Straßenpersonennahverkehr, d. h. den Landkreisen und kreisfreien Städten, aus den Mitteln des Regionalisierungsgesetzes jährlich zweckgebundene Zuweisungen für den Straßenpersonennahverkehr. Die Höhe dieser Zahlungen wird vom Landesverwaltungsamt auf der Grundlage von Meldungen der einzelnen Aufgabenträger berechnet.

Der Landesrechnungshof hatte in den Jahren 2008 bis 2010 die Bewilligung und Verwendung der Zuweisungen an die Aufgabenträger des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs für die Haushaltsjahre 2005 bis 2009 landesweit stichprobenartig geprüft. Ein Schwerpunkt der Prüfung war dabei die für die Höhe der erhaltenen Mittel bedeutsame Abrechnung der Finanzierungsfaktoren durch die Aufgabenträger.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Aufgabenträger oft ungeprüfte Daten der ansässigen Verkehrsunternehmen weiter verwendeten. Dies führte zu fehlerhaften Meldungen der Aufgabenträger an das Landesverwaltungsamt und daraus resultierend zu fehlerhaften finanziellen Zuweisungen. Einige Aufgabenträger erhielten zu geringe und andere überhöhte Zahlungen.

Der Landesrechnungshof hatte die Verwaltung aufgefordert, Schritte einzuleiten, die künftig Überzahlungen an Aufgabenträger aufgrund fehlerhafter Meldung ausschließen. Außerdem hatte der Landesrechnungshof die Überprüfung von festgestellten Überzahlungen an die Aufgabenträger empfohlen.

In der gemeinsamen Stellungnahme der Ressorts vom 23. Januar 2012 teilte die Landesregierung mit, dass

das Landesverwaltungsamt künftig die Prüfung der vereinfachten Verwendungsnachweise entsprechend den VV zu § 44 LHO durchführen werde und die Aufgabenträger auf die Pflichten der Zuweisungsempfänger hingewiesen wurden. Die jeweils festgestellten Überzahlungen wurden geprüft und entsprechend zurückgefordert.

Parlamentarisches Verfahren

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen und die Hinweise auf Ungenauigkeiten in der Gesetzesformulierung begrüßt. Er hat erwartet, dass das Fachressort Sorge dafür trägt, den Gesetzestext so zu gestalten, dass künftig die Abrechnung eindeutig geregelt ist, bürokratischer Aufwand vermieden und gleichzeitig dem Steuerungszweck entsprochen wird.

Der Denkschriftsbeitrag wurde auch ausführlich im Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr behandelt. Nach Erledigung im Unterausschuss Rechnungsprüfung hat dieser die Thematik nochmals an den Fachausschuss abgegeben. Dieser kam zu dem Ergebnis, dass nach der umfangreichen Novellierung des ÖPNVG LSA zum 1. Januar 2011 keine weiteren Änderungen erforderlich wären.

Der Landtag hat in seiner 41. Sitzung der 6. Wahlperiode am 21. März 2013 den Jahresberichtsbeitrag für erledigt erklärt (LT-Drs. 6/1940).

Weitere Entwicklung

Bei dieser Novellierung hat der Gesetzgeber zahlreiche Änderungen bei den §§ 8 und 8a ÖPNVG LSA vorgenommen, die auch auf die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen des Landesrechnungshofes zurückzuführen waren.

So z. B.

— § 8 Abs. 4 ÖPNVG – die Festlegung einer Investitionsquote für die Aufgabenträger des ÖSPV

— § 8 Abs. 1 ÖPNVG – Konkretisierungen bei der Definition der einzelnen Finanzierungsfaktoren.

Weiterhin ist das Landesverwaltungsamt den Hinweisen des Landesrechnungshofes nachgegangen. Dies führte zu Rückzahlungen der Zuweisungsempfänger i. H. v. 1.225.338,20 €. In dieser Summe sind Rückforderungen i. H. v. 675.550,38 € enthalten, die sich nicht direkt aus den Feststellungen des Landesrechnungshofes ergaben, sondern in der Folge bei weiteren Überprüfungen durch das Landesverwaltungsamt festgestellt wurden.

Das Prüfungsverfahren hat der Landesrechnungshof mit Schreiben vom 26. April 2010 an das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und gemäß § 96 Abs. 4 LHO abgeschlossen.

**Jahresbericht 2012 Teil 1,
Abschnitt B Nr. 1**

**Erhebliche finanzielle Mehrbelastung beim PPP-Projekt
Justizvollzugsanstalt Burg**

Wesentlicher Inhalt

Für die Vertragslaufzeit des PPP-Projekts von 2009 bis 2034 stellt das Land für den Bau und den Teilbetrieb durch einen privaten Partner Mittel in Höhe von 512 Mio. € bereit. Dazu schloss das Land neben Rahmen- und Projektverträgen insgesamt acht Dienstleistungsverträge ab. Es ging beim PPP-Projekt von einer Effizienzrendite von 12 % gegenüber einer Eigenrealisierung aus. Die Prüfung des Landesrechnungshofes in den Jahren 2011/12 ergab, dass dies nicht zutrifft. Der Landesrechnungshof prognostizierte bis zum Ende der Vertragslaufzeit wegen zu gering angesetzter Preissteigerungen rund 24 Mio. € Mehrausgaben sowie rund 5 Mio. € jährlich mehr für zusätzlich benötigte 68 Personalstellen. Darüber hinaus stellte er fest, dass neben der PPP-Rate Ausgaben von mehr als 2 Mio. € jährlich für die JVA Burg aus anderen Stellen des Haushalts geleistet werden. Die zum Prüfungszeitpunkt bestehende unvollständige Auslastung der JVA verursachte allein für das Jahr 2011 Ausgaben ohne gleichwertige Gegenleistungen in Höhe von rd. 1,1 Mio. €. Begleitende Erfolgskontrollen und eine angemessene Risikoverteilung zwischen Land und privatem Partner fehlten.

Der Landesrechnungshof hatte deshalb empfohlen:

- die Risiken für das Projekt neu zu bewerten,
- die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Dienstleistungsverträge zu untersuchen und entsprechende Alternativen zu prüfen,
- eine vollständige Auslastung der JVA zu gewährleisten,
- eine aktualisierte Prognose zur künftigen Belastung des Haushalts zu erarbeiten,
- nach geeigneten Möglichkeiten zur Eindämmung der Ausgabensteigerungen zu suchen,

- sämtliche Ausgaben für das PPP-Projekt transparent im Haushaltsplan darzustellen,
- die Struktur für ein ausreichendes Vertragscontrolling zu schaffen.

Für künftige PPP-Projekte forderte der Landesrechnungshof, die Eignung und Wirtschaftlichkeit mit größtmöglicher Sorgfalt zu prüfen.

Das MJ hat die Feststellungen des Landesrechnungshofs differenziert betrachtet und eine externe Evaluierung von Teilen des PPP-Projekts in Auftrag gegeben. Die Evaluierungsergebnisse bestätigten im Wesentlichen die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes.

**Parlamentarisches Verfahren
(Beschlussfassung im Entlastungsverfahren)**

Die im Jahresberichtsbeitrag dargestellten Prüfungsergebnisse hat der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung in der Sitzung vom 18. September 2013 zustimmend zur Kenntnis genommen. Die vorgenannten Ausschüsse sowie der Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung haben sich vor der Beschlussfassung im Jahr 2013 mehrfach intensiv mit dem Jahresberichtsbeitrag befasst. Im Ergebnis beschloss der Landtag mit Auflagen die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2011 am 28. März 2014.⁶² Bezüglich der JVA Burg erwartet er, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung künftig

- die Ergebnisse der Erfolgskontrollen den relevanten Ausschüssen zu den Haushaltsberatungen und entscheidungsrelevante Ergebnisse des Controllings vor der nächsten Kündigungsmöglichkeit der Dienstleistungsverträge vorlegt,
- ein Vertragscontrolling und ein Risikomanagement installiert, das die Wirtschaftlichkeit und die Risiken für die verbleibenden Projektjahre bewertet,
- geeignete Kennzahlen und Haftkostensätze für einen Vergleich der Wirtschaftlichkeit des Strafvollzuges entwickelt

⁶² LT-Drs. 6/2975

und fortschreibt,

- sämtliche Ausgaben für das PPP-Projekt einschließlich der Dienstleistungsverträge und des benötigten Personals transparent im Haushaltsplan ab dem Jahr 2014 darstellt.

Dazu sollte eine weitere Berichterstattung erfolgen.

Weitere Entwicklung

Ende 2011 war bekannt geworden, dass der Bau- und Dienstleistungskonzern Bilfinger Berger einen Teil seiner PPP-Projekte an der Londoner Börse platzieren wird. Dazu gehört auch die JVA-Burg.

Im Jahr 2014 hat das Land drei Dienstleistungsverträge gekündigt und weitere nachverhandelt. Diese Aufgaben übernimmt künftig das Land. Vor der nächsten Kündigungsmöglichkeit der verbliebenen Verträge sollen diese neu bewertet werden. Das Vertragscontrolling wurde mit zusätzlichem Personal beim Ministerium für Justiz und Gleichstellung gebündelt. Die Haushaltspläne sind durch zusätzliche Vermerke und Erläuterungen transparenter. Lt. Koalitionsvertrag der Jahre 2016 bis 2021 besteht Übereinstimmung, keine Privatisierung von Justizaufgaben vorzunehmen. Deshalb will das Land die teilprivatisierten Dienstleistungen des PPP-Projektes schrittweise wieder in staatliche Hände zurückführen.

Im Mai 2016 hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung mitgeteilt, dass der landesweite durchschnittliche Tageshaftkostensatz im Jahr 2014 weiter auf 132 € gestiegen ist. Einen Haftkostensatz für die JVA Burg hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung nicht ausgewiesen. Die Prüfungsergebnisse werden weiter im Ausschuss für Finanzen zu den Haushaltsberatungen erörtert.

Das Prüfungsverfahren hat der Landesrechnungshof mit Schreiben vom 27. Februar 2015 an das Ministerium für Justiz und Gleichstellung und das Ministerium der Finanzen sowie gemäß § 96 Abs. 4 LHO abgeschlossen.

**Jahresbericht 2012 Teil 1, Erhebliche Mängel bei der Förderung der Familienverbände
Abschnitt B Nr. 8**

Wesentlicher Inhalt

Das Land fördert die Geschäftsstellen von im Land Sachsen-Anhalt überregional tätigen Familienverbänden mit einer Pauschale von zum Prüfungszeitpunkt 45.000 € pro Verband und Jahr. Daneben fördert das Land im Rahmen von Projektförderungen familienbezogene Projekte. Der Landesrechnungshof hatte im Jahr 2010 Zuwendungen an vier der im Prüfungszeitraum geförderten sieben Verbände geprüft und erhebliche Mängel festgestellt. So wurde das Besserstellungsverbot bei der Förderung von Personal missachtet, Haushalts- und Wirtschaftspläne waren unvollständig, die Verwendungsnachweise genügten nicht den Mindestanforderungen an Nachweisführung und Prüffähigkeit und es erfolgte keine angemessene Erfolgskontrolle des gewählten Förderverfahrens und keine Abgrenzung zu anderen Förderungen mit ähnlichen Zielen.

Die Bewilligungsbehörde hatte keinen Überblick über die Strukturen und über alle Einnahmen und Ausgaben der Zuwendungsempfänger und prüfte den tatsächlichen Förderbedarf nicht. Für drei der vier geprüften Verbände lagen der Bewilligungsbehörde keine vollständigen Haushalts- und Wirtschaftspläne sowie Verwendungsnachweise vor. Damit war beispielsweise nicht erkennbar, dass drei der geprüften Verbände über im Verhältnis zur Förderung hohe Rücklagen bzw. Kassen- und Bankbestände zwischen 56.000 € bis 311.000 € verfügten. Zudem konnten für die zusätzlich geförderten Projekte Doppelförderungen und die Förderung nicht zuwendungsfähiger Leistungen nicht ausgeschlossen werden.

Der Landesrechnungshof hatte der Verwaltung im Ergebnis der Prüfung empfohlen, die Förderung der Familienverbände generell zu überprüfen. Für die institutionelle Förderung sollten Ziele und Aufgaben des Zuwendungsempfängers für eine Kontrolle des Erfolgs der Förderung festgelegt werden. Die zuwendungsrechtlichen Regelungen sind zu beachten. Dies betrifft insbe-

sondere die Vollständigkeit der Haushalts- oder Wirtschaftspläne, die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei der Bemessung der Zuwendung (hier auch erforderliche Regelungen zur Handhabung von Rücklagen, Kassen- und Bankbeständen und ggf. der sonstigen Vermögenslage), prüffähige Verwendungsnachweise sowie die Einhaltung des Besserstellungsverbot. Die zusätzliche Förderung von familienbezogenen Projekten neben der institutionellen Förderung sollte nur noch in begründeten Ausnahmefällen erfolgen und weitgehend in die institutionelle Förderung integriert werden.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hatte im Ergebnis u. a. mitgeteilt, dass die Anforderungen an die vorzulegenden Verwendungsnachweise verändert worden seien. Zudem würden seit dem Jahr 2012 vollständige Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne abgefordert, intensiv verhandelt und geprüft. Ferner sei eine Neuregelung der Förderung der Familienverbände u. a. auf der Grundlage einer Förderrichtlinie geplant. Dabei werde das Ministerium das Nebeneinander der institutionellen Förderung sowie Projektförderungen nicht beibehalten.

**Parlamentarisches
Verfahren
(Beschlussfassung im
Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hatte den Beitrag des Landesrechnungshofes im Juni 2013 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er erwartete, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales das Förderverfahren neu ordnet und ein ordnungsgemäßes Zuwendungsverfahren sicherstellt. Diese Neuregelungen sollten insbesondere die Festlegung von Förderzielen sowie von Vorgaben zur Vorlage vollständiger Haushalts- und Wirtschaftspläne und prüffähiger Verwendungsnachweise beinhalten. Das Ministerium sollte über die geschaffenen Neuregelungen zur Förderung der Familienverbände berichten. Der Landtag beschloss mit diesen Auflagen die Entlastung der Landesregierung am 28. März 2014.⁶³

⁶³ LT-Drs. 6/2975

Weitere Entwicklung

Bei einem Verband zeigte die Prüfung so erhebliche Mängel bei der Verwaltung der Mitgliedsbeiträge und der Verwendung der Fördermittel, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales die Förderung ab dem Jahr 2012 einstellte. Im März 2016 hat das Ministerium einen Entwurf für „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen für Familien sowie Familienverbänden“ dem Landesrechnungshof zur Anhörung vorgelegt, der die Hinweise des Landesrechnungshofes weitgehend berücksichtigt. Insbesondere werden alle laufenden Förderungen des Landes im Bereich der Familienverbände, Familienzentren, Familienbildungsmaßnahmen, Familienbegegnungsmaßnahmen mit Bildungsinhalten und sonstiger familienbezogener Projekte in einer Richtlinie zusammengeführt und geregelt.

Das Prüfungsverfahren hat der Landesrechnungshof mit Schreiben vom 13. August 2015 an das Ministerium für Arbeit und Soziales abgeschlossen.

Jahresbericht 2012 Teil 1, Grundsatzbeitrag **Mängel bei der öffentlichen Förderung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung staatlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts am Beispiel der „Stiftung Moritzburg - Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt“ der Haushaltsjahre 2004 bis 2010**

Wesentlicher Inhalt

Verschiedene Schwerpunktprüfungen ergaben erhebliche Mängel bei der Arbeit der öffentlich-rechtlichen Stiftungen.

Die Vielzahl und die Bedeutung der Feststellungen wiesen auf strukturelle Unzulänglichkeiten innerhalb der öffentlich-rechtlichen Stiftungslandschaft in Sachsen-Anhalt hin. Die Unzulänglichkeiten umfassten die Einhaltung aller anzuwendenden rechtlichen und wirtschaftlichen Grundsätze bei der Errichtung von Stiftungen, der eigenverantwortlichen Arbeit der Stiftungsvorstände und der Stiftungsräte sowie Interessenkollisionen insbesondere bei der Stiftungsaufsicht.

Diese Versäumnisse hat der Landesrechnungshof insbesondere auch bei der Stiftung Moritzburg festgestellt.

Der Landesrechnungshof stellte darüber hinaus fest, dass das Kultusministerium in den verschiedenen Funktionen seiner Gesamtverantwortung bei der Verwendung öffentlicher Mittel unzureichend nachgekommen ist.

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

**Parlamentarisches Verfahren
(Beschlussfassung im
Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag des Landesrechnungshofes in seiner Sitzung vom 19. Juni 2013 zustimmend zur Kenntnis genommen.

Der o.g. Ausschuss beschloss darüber hinaus u. a. die Aufarbeitung weiterer wesentlicher Feststellungen durch die Landesregierung. Zudem erwartete der Ausschuss eine Berichterstattung zum Fortschritt der Stiftungsstrukturreform.

Der Landtag beschloss mit der Auflage dieser Aufarbeitung die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2011 am 28. März 2014.⁶⁴

Weitere Entwicklung

Die Stiftung Moritzburg ist seit 1. Januar 2014 rechtlich unselbstständige Stiftung unter treuhänderischer Verwaltung der Stiftung Dome und Schlösser.

Zum Fortgang der von der Landesregierung eingeleiteten Reform der Stiftungsstruktur erhielt der Landtag eine halbjährliche Berichterstattung ab dem 31. Januar 2014

Die Stiftungsaufsicht wurde durch das Kultusministerium neu organisiert.

Die geprüften Stellen haben die umfangreichen Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu Einzelfeststellungen im Wesentlichen umgesetzt bzw. entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

Der Jahresberichtsbeitrag bzw. der Fortgang der Stiftungsstrukturreform wurde im Unterausschuss Rechnungsprüfung am 19. Juni 2013, am 2. April 2014, am 24. September 2014, am 17. Dezember 2014 und am 17. Februar 2015 beraten.

Das Prüfungsverfahren wurde mit Schreiben vom 23. Juli 2015 abgeschlossen.

⁶⁴ LT-Drs. 6/2975

**Jahresbericht 2012 Teil 1,
Abschnitt B Nr. 14**

Ungenügende Belastbarkeit der Gesamtkosten und fehlende gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme Ernst-Reuter-Allee der Landeshauptstadt Magdeburg

Wesentlicher Inhalt

Der Landesrechnungshof prüfte im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr (im LVwA) die Unterlagen der Antragstellung der Baumaßnahme „Tunnelbau Magdeburg Hauptbahnhof“.

Er stellte fest, dass die Antragstellung zur Förderung der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme ohne eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgte.

Darüber hinaus erfolgte keine zeitnahe Prüfung der Entwurfsunterlagen nach fachtechnischer und wirtschaftlicher Angemessenheit durch den Zuwendungsgeber.

Des Weiteren blieb der Vorteilsausgleichs i. H. v. rund 8,7 Mio. € bei der Festlegung der Förderhöhe unberücksichtigt.

Der Landesrechnungshof stellte die ungenügende Belastbarkeit der Gesamtkosten und in diesem Zusammenhang die fehlende Begrenzung des finanziellen Risikos des Landes fest.

Der Landesrechnungshof empfahl,

- die Vorlage einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung;
- die Durchführung einer zeitnahen Prüfung nach fachtechnischer und wirtschaftlicher Angemessenheit der Fördermaßnahme;
- bei Ermittlung der Zuwendungshöhe den Vorteilsausgleich i. H. v. 8.724.900 € zu berücksichtigen und
- die Höhe der Zuwendung in Form einer Pauschale zu begrenzen.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 28. Mai 2013 ausgeführt, dass das Vorhaben durch eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen ist.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr stellte in seiner Stellungnahme 10. September 2012 fest, dass Aufgrund der unzureichenden Prüffähigkeit der vorgelegten Antragsunterlagen und des laufenden Planfeststellungsverfahrens eine Prüfung nicht eher möglich war.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr vertritt die Auffassung, dass ein Vorteilsausgleich, der dem Baulastträger der kommunalen Verkehrsanlage zufließt, nur insofern die Zuwendung mindert, soweit er den Eigenanteil an den zuwendungsfähigen Ausgaben im Förderverfahren übersteigt.

Parlamentarisches Verfahren

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag des Landesrechnungshofes erstmalig am 10. April 2013 beraten.

Der Ausschuss erwartet, dass die im Zuge der Antragstellung eingereichten Entwurfsunterlagen künftig zeitnah einer Prüfung nach fachtechnischer und wirtschaftlicher Angemessenheit unterzogen werden, um so noch im Planungsverfahren Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nehmen zu können. Darüber hinaus erwartet der Ausschuss dass der bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendung an die Landeshauptstadt Magdeburg im Zuge der Kreuzungsvereinbarung ermittelte Vorteilsausgleich in voller Höhe als Einnahme Dritter berücksichtigt wird. Des Weiteren hält es der Ausschuss für notwendig, das finanzielle Risiko des Landes im Zuge einer pauschalen Zuwendung zu begrenzen. Der Landtag hat die Feststellungen zur Kenntnis genommen (LT-Drs. 6/3790 vom 29. Januar 2015).

Weitere Entwicklung

Eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 18. Dezember 2013 wurde durch die Landeshauptstadt Magdeburg vorgelegt.

Der Anteil des Landes wurde infolge der Umstellung der Förderung nach § 3 Abs. 1 EntflechtG/Verkehr auf eine Pauschalförderung i. H. v. 22,5 Mio. € begrenzt. Das Landesverwaltungsamt hatte seinerzeit förderfähige Gesamtausgaben i. H. v. 21.658.600 € ermittelt. Dem Vorteilsausgleich i. H. v. 8.724.900 € wurde lediglich der damalige Eigenanteil der Landeshauptstadt Magdeburg i. H. v. 4.331.800 € als Minderung gegengerechnet.

Mit der nunmehr erfolgten pauschalierten Lösung wird einer Anrechnung des Vorteilsausgleichs bei der Ermittlung der Höhe der Förderung aus dem Weg gegangen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2011 wurden 54,3 Mio. € als Gesamtkosten und 21,7 Mio. € als förderfähige Ausgaben ausgewiesen. Die gegenwärtigen Gesamtkosten belaufen sich nach Angabe der Landeshauptstadt Magdeburg gegenwärtig auf über 100 Mio. €.

Das Prüfungsverfahren ist endgültig abgeschlossen (§ 96 Abs. 4 LHO).

**Jahresbericht 2013 Teil 1, Unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch das
Abschnitt B Nr. 1 Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt in der Lu-
therstadt Wittenberg e. V. (WZW)**

Wesentlicher Inhalt

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung des WZW im Jahr 2011 Folgendes festgestellt:

Das Land hat das WZW von 2006 bis 2013 institutionell sowie von 2005 bis 2013 als Mitglied in Höhe von insgesamt 3.187.291,62 € gefördert. Die Aufgaben des WZW zeigten in Abgrenzung zum zuständigen Ministerium sowie den Hochschulen jedoch keinen eigenen Tätigkeitsbereich. Die Aufgabenwahrnehmung durch das WZW war daher von Beginn an unwirtschaftlich. In der Planungsphase der Gründung des WZW hatte das damals zuständige Kultusministerium keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Auch danach haben weder das ehemals zuständige Kultusministerium noch das damalige Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft die dem WZW gewährten Zuwendungen einer Erfolgskontrolle unterzogen.

Neben der institutionellen Förderung hat das Land das WZW durch Zuwendungen in Höhe von 696.769,61 € für die Sanierung des Weber-Hauses in der Lutherstadt Wittenberg gefördert. Das WZW konnte die Räumlichkeiten des Weber-Hauses nicht auslasten. Für die Anmietung hat das WZW einen Mietvertrag mit einer Laufzeit von 25 Jahren geschlossen. Kündigungsmöglichkeiten für den Fall der vorzeitigen Beendigung des Mietvertrages hat es nicht vereinbart. Daher trat das Land aufgrund einer vertraglichen Schuldübernahmeklausel bei Auflösung des WZW im Jahr 2014 in die Rechte und Pflichten des WZW aus dem Mietvertrag ein. Die daraus resultierenden Verpflichtungen bestehen bis zum Jahr 2033 und betragen 2014 insgesamt 22.450,92 €. Davon trägt das Land nach Neuvermietung jährlich 12.000 €. Bei gleichbleibend hohen Verbindlichkeiten ergibt dies ab dem Haushaltsjahr 2015 über 19 Jahre hinweg Zahlungsverpflichtungen des Landes von insgesamt 228.000 €, denen keine Gegenleistungen für das Land gegenüber stehen.

Der Landesrechnungshof hat zum Abbau der Parallelstrukturen die Auflösung des WZW und für das Weber-Haus eine wirtschaftliche Nachnutzungsmöglichkeit empfohlen.

**Parlamentarisches Verfahren
(Beschlussfassung im Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag des Landesrechnungshofes in seiner Sitzung am 2. April 2014 zustimmend zur Kenntnis genommen und am 13. Mai 2015 für erledigt erklärt. Der Landtag hat mit seinem Beschluss vom 29. Januar 2015⁶⁵ Entlastung erteilt.

Weitere Entwicklung

Das WZW hat sich im Jahr 2014 aufgelöst. Das Land hat das WZW ab dem Haushaltsjahr 2014 nicht mehr institutionell gefördert. Der Mitgliedsbeitrag ist seit dem Haushaltsjahr 2015 entfallen.

Im Ergebnis der Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Abschluss des langfristigen Mietvertrages hat das Ministerium der Finanzen im Zuwendungsrechtsergänzungserlass dazu Regelungen aufgenommen. Demnach ist das Eingehen neuer langfristiger Mietverträge von zehn und mehr Jahren ohne vertretbare Beendigungsklauseln, die das Risiko eines Schadens für das Land ausschließen, den Zuwendungsempfängern grundsätzlich zu untersagen. Ausnahmen können durch das zuständige Ministerium nur im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zugelassen werden.

Der Landesrechnungshof hat das Prüfungsverfahren mit Schreiben vom 10. Februar 2016 abgeschlossen.

⁶⁵ LT-Drs. 6/3790

**Jahresbericht 2013 Teil 2,
Abschnitt B Nr. 3**

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

Wesentlicher Inhalt

Der Landesrechnungshof berichtete über erhebliche Mängel bei der Festlegung und Geltendmachung von Leistungsentgelten durch die Bezügeverwaltung.

Er stellte u. a. fest, dass durch eine unzureichende Vertragsgestaltung ein „Weiterreichen“ gestiegener Kosten an die Vertragspartner für die Erbringung der Entgeltabrechnungen nicht möglich war. Eine fehlerhafte Entgeltkalkulation führte dazu, dass die Bezügeverwaltung nicht alle für eine Vollkostenkalkulation notwendigen Kostenbestandteile einbezogen hat. So berücksichtigte sie in ihrer Entgeltkalkulation Kostenbestandteile im Umfang von rd. 3,78 Mio. € nicht. Allein 2011 beliefen sich damit die von kostenpflichtigen Vertragspartnern nicht erhobenen Einnahmen auf rd. 486.000 €.

In seinem Jahresberichtsbeitrag forderte der Landesrechnungshof, dass

- die Kalkulation der Entgelte auf Vollkostenbasis erfolgen muss,
- die Kalkulation regelmäßig fortzuschreiben ist und
- von den Leistungsempfängern die auf Vollkostenbasis kalkulierten Entgelte zu erheben sind.

Die Landesregierung legte in ihrer Stellungnahme vom 7. Juli 2014 dar, dass die Bezügeverwaltung die Feststellungen des Landesrechnungshofes nachvollzogen und ihre Entgeltkalkulation fortgeschrieben hat. Sie erfolgt nunmehr auf Vollkostenbasis. Auch hinsichtlich der Mängel in der Vertragsgestaltung hat die Bezügeverwaltung Maßnahmen ergriffen, die die Anpassung der Leistungsentgelte auf Vollkostenbasis ermöglichen.

**Parlamentarisches Verfahren
(Beschlussfassung im Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat in seiner Sitzung am 24. September 2014 den Jahresberichtsbeitrag des Landesrechnungshofes beraten. Der Landtag hat die Feststellungen zustimmend zur Kenntnis genommen und für zwischenzeitlich berücksichtigt und erledigt erklärt (LT-Drs. 6/3790 vom 29. Januar 2015).

Weitere Entwicklung

Sowohl Landesregierung als auch der Landtag sind den Empfehlungen des Landesrechnungshofes (Kalkulation der Entgelte auf Vollkostenbasis und regelmäßige Fortschreibung der Kalkulation) gefolgt und haben zeitnah die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet. Aufgrund der Empfehlung des Landesrechnungshofes hat die Verwaltung ihr unwirtschaftliches Vertragsmanagement geändert. Zudem konnte erreicht werden, dass die Verwaltung im Fall einer Leistungserbringung für Dritte alle ihr hierfür entstehenden Kosten vollständig ersetzt bekommt.

Das Prüfungsverfahren ist endgültig abgeschlossen (§ 96 Abs. 4 LHO).

**Jahresbericht 2013 Teil 2, Optimierungspotenzial bei der Gebäudereinigung
Abschnitt B Nr. 2**

Wesentlicher Inhalt

Der Landesrechnungshof prüfte in den Geschäftsbereichen des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Inneres und Sport (z. B. in den Finanzämtern und den Polizeidienststellen) die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung. Er stellte fest, dass die Reinigungshäufigkeit insbesondere bei der Glasreinigung zu hoch ist. Aufgrund von mangelhafter Dokumentation und nicht vorhandenen Vergabeunterlagen konnten zum Teil Vergabeverfahren bzw. einzelne Verfahrensschritte nicht nachvollzogen werden. Bei einer Vielzahl von Verträgen war die Vertragshöchstdauer von maximal fünf Jahren überschritten. Die Wertung von Angeboten erfolgte nicht in allen Fällen. Durch falsche Wertung von Angeboten durch zwei Finanzämter ist dem Land ein rechnerischer Schaden in Höhe von rund 44.000 € entstanden.

Der Landesrechnungshof regte an, für zukünftige Ausschreibungen ein einheitliches Preisblatt zu verwenden, da dieses ein besseres Nachvollziehen der Preisgestaltung der Bieter sowie eine bessere Bewertung der Angebote ermöglicht. Dieses Preisblatt sollte als Anlage in die „Allgemeine Regelung für die Gebäudeinnen- und Gebäudeaußenreinigung aller landeseigenen oder angemieteten Gebäude und Räume“ aufgenommen werden. Weiterhin sollten die Reinigungshäufigkeiten auf ein erforderliches Minimum reduziert werden und die notwendigen Neuausschreibungen zeitnah erfolgen.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 7. Juli 2014 ausgeführt, dass bei neuen Ausschreibungen die Reinigungshäufigkeiten entsprechend dem Hinweis des Landesrechnungshofes angepasst werden. Auch werden umgehend neue Ausschreibungen unter Beachtung der Hinweise des Landesrechnungshofes durchgeführt. Durch

Bündelung der Ausschreibungen in zentralen Vergabestellen innerhalb der Geschäftsbereiche sollen die festgestellten Mängel zukünftig vermieden werden.

**Parlamentarisches Verfahren
(Beschlussfassung im Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag des Landesrechnungshofes am 24. September 2014 beraten. Der Ausschuss geht davon aus, dass die notwendigen Neuausschreibungen entsprechend zeitnah erfolgen. Zudem empfiehlt er der Landesregierung, ein einheitliches Preisblatt für die gesamte Landesverwaltung zu erstellen und dieses als Anlage mit in die „Allgemeine Regelung für die Gebäudeinnen- und Gebäudeaußenreinigung aller landeseigenen oder angemieteten Gebäude und Räume“ aufzunehmen. Der Landtag hat die Feststellungen zustimmend zur Kenntnis genommen (LT-Drs. 6/3790 vom 29. Januar 2015).

Weitere Entwicklung

Das vom Landesrechnungshof empfohlene Preisblatt wurde in die Reinigungsrichtlinie aufgenommen.

Das Prüfungsverfahren ist endgültig abgeschlossen (§ 96 Abs. 4 LHO).

Jahresbericht 2014 Teil 1, Stark risikobehaftete Förderstruktur und gravierende Mängel im Umgang mit Fördermitteln für ein Kinder- und Erholungszentrum

Wesentlicher Inhalt

Der Landesrechnungshof hatte bei zwei Zuwendungsempfängern sowie einem weiteren Zuwendungsempfänger, der auch als Dienstleister tätig wurde, zum Teil gravierende Mängel im Umgang mit Fördermitteln und eine Vielzahl von zuwendungsrechtlichen Verstößen festgestellt. Sie betrafen alle Bereiche des Zuwendungsverfahrens und reichten von der Verletzung der Mitteilungspflichten über unwirtschaftliches Ausgabeverhalten bis zu falschen Angaben bei der Erstellung der Verwendungsnachweise. Eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bei diesen Trägern war für den Prüfungszeitraum nicht gegeben. Darüber hinaus hatte die Verwaltung eine Förderstruktur geschaffen, die zuwendungsrechtliche Vorgaben und Prüfrechte umging und damit intransparent, stark risikobehaftet und korruptionsanfällig war. Im Zeitraum von 2007 bis 2013 war für das Land ein finanzieller Schaden von mindestens 220.000 € entstanden. Zudem wurden Einsparpotentiale von bis zu 480.000 € nicht genutzt.

Das Zulassen von In-sich-Geschäften sowie der gleichzeitige Mangel an Kontroll- und Prüftätigkeiten, insbesondere beim Ministerium für Arbeit und Soziales und dem Landesverwaltungsamt, hatten dies begünstigt.

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, dass komplexe Förderstrukturen, bei denen Zuwendungsempfänger keine eigenen organisatorischen und fachlichen Leistungen erbringen und sich komplett eines Dienstleisters bedienen, künftig ausgeschlossen werden sollten. Wenn davon im Einzelfall abgewichen wird, sind zuvor andere Alternativen zu prüfen sowie entsprechende Risikoanalysen und Vergabeverfahren durchzuführen. Soweit Zuwendungsgeber den Zuwendungszweck nur mit Hilfe von Dritten erfüllen können, sollten die Fördermittel als Zuwendungen an den Dritten weitergeleitet werden. Konkrete Hinweise zum Fördermittelmissbrauch sind mit der gebotenen Sorgfalt zu prüfen.

**Parlamentarisches
Verfahren
(Beschlussfassung im
Entlastungsverfahren)**

Das Ministerium für Arbeit und Soziales und das Landesverwaltungsamt haben die Feststellungen des Landesrechnungshofs im Wesentlichen bestätigt.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung stimmte am 18. November 2015 dem Beitrag des Landesrechnungshofes einstimmig zu. Er hat die Verwaltung gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass derartige komplexe Förderstrukturen für vergleichbare Förderbereiche künftig generell ausgeschlossen werden. Bei Förderungen, bei denen der Verwendungszweck nur mit Hilfe von Dritten erfüllt werden kann, sollte regelmäßig die Weiterleitung als Zuwendungen nach Nr. 12 der VV zu § 44 LHO gewählt werden.

Zudem wurde das Ministerium für Arbeit und Soziales gebeten, bis zum 30. Juni 2016 über die weitere Entwicklung zu den Rückforderungen, der zukünftigen Nutzung des Standortes des KiEZ Güntersberge, der Einhaltung der Zweckbestimmung und des Fortbestandes der Sicherungsgrundschulden sowie der künftigen Fördermittelbearbeitung zu berichten. Das Thema wurde darüber hinaus im Landtag im Ausschuss für Arbeit und Soziales und im Ausschuss für Finanzen behandelt.

Der Landtag beschloss mit den o. g. Maßgaben die Entlastung der Landesregierung am 28. Januar 2016.⁶⁶

Weitere Entwicklung

Das Landesverwaltungsamt hat u. a. folgende Maßnahmen eingeleitet:

- Bildung einer internen übergreifenden Arbeitsgruppe,
- Einstellung der Auszahlungen an die Zuwendungsempfänger,
- unverzügliche Tiefenprüfung aller Verwendungsnachweise,
- Einleitung der Verfahren zur Rückforderung von Zuwendungen in Höhe von rund 350.000 €,
- Erstattung von Strafanzeigen u. a. wegen Subventionsbetruges.

⁶⁶ LT-Drs. 6/4777

Die Verfahren hinsichtlich der Rückforderungen sind noch nicht abgeschlossen. Für zwei der Zuwendungsempfänger wurden Insolvenzverfahren eröffnet. Auf Grund dessen und wegen eingeleiteter Rechtsmittel ist noch offen, in welcher Höhe Rückforderungen realisiert werden können.

Das KiEZ Güntersberge wurde Ende 2015 von einer gemeinnützigen Trägergesellschaft der VHS-Bildungswerk GmbH übernommen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt D - Vertraulicher Teil

Mangelhafte Ausübung der Aufsicht über die Kammern für Humanheilberufe

Der Landesrechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Ausübung der Aufsicht über die Kammern für Humanheilberufe festgestellt.

Der Beitrag enthält trotz der vorgenommenen Anonymisierung vertrauliche Angelegenheiten. Aus diesem Grund wird er nicht im Rahmen des vorliegenden Jahresberichtes 2016, Teil 1 veröffentlicht.

Gemäß § 97 Absatz 4 LHO hat der Landesrechnungshof seine Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen als vertraulich zu behandelnden Beitrag zum Jahresbericht an die Landtagspräsidentin mit der Bitte um Unterrichtung des Landtages übersandt.

Der Beitrag ist Bestandteil des Entlastungsverfahrens gemäß Artikel 97 Absatz 3 der Landesverfassung.

Anlage zum Grundsatzbeitrag

Zeitlicher Ablauf der parlamentarischen Befassung zu Beraterverträgen, Gutachten, Studien

2004

Die öffentlich bekannt gewordene Art und Weise der Vergabe von Beraterverträgen im Zusammenhang mit der Gründung des Landesbetriebs Limsa und die Beantwortung Kleiner Anfragen zu Beraterverträgen von Abgeordneten im Februar 2004 (LT-Drs. 4/1468 und LT-Drs. 4/1469) haben Fragen aufgeworfen, die einer umfassenden Aufklärung im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses bedurften.

6. Mai 2004 Plenarprotokoll 4/39

Einsetzung des 9. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses (LT-Drs. 4/39/1568 B) zur Aufklärung von Verstößen gegen geltendes Recht bei Verträgen über Beratungsleistungen, an denen das Land Sachsen-Anhalt beteiligt ist.

Neben der Aufhellung der Vergangenheit sei es auch Aufgabe des Parlaments, Regelungen zu finden, die künftig vor derartigen Vorfällen bewahren. Vorstellbar sei eine jährliche Vorlage der Unterlagen im Landtag, weiterer Regelungsbedarf könne sich aus dem Ergebnis des Untersuchungsausschusses ergeben.

7. Oktober 2004 - 57. Sitzung des Ausschusses für Finanzen

Der Landesrechnungshof macht im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen auf seine Prüfung der Beraterverträge aufmerksam und weist auf die Notwendigkeit der Transparenz der Ausweisung von Beratungsleistungen hin. Bereits für den Doppelhaushalt 2005/2006 sollte diese Transparenz durch Erläuterungen zum jeweiligen Titel hergestellt werden. Der Ausschuss bittet das Ministerium der Finanzen um die Vorlage der Beraterverträge für die nachfolgenden Beratungen entsprechend der Bitte des Landesrechnungshofes.

16. Dezember 2004 Plenarprotokoll 4/51

Gemäß eines Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU, der PDS, der SPD und der FDP hat das Parlament einstimmig beschlossen, dass die Landesregierung vor dem Abschluss von Beratungsleistungen diese dem Ausschuss für Finanzen des Landtages zur Einwilligung vorlegen solle, sofern nicht entsprechende Mittel im Haushaltsplan ausgewiesen und mit Erläuterungen versehen sind. Nachdem sich der Ausschuss auf eine Definition des Begriffs "Beratungsleistungen" geeinigt hat, soll eine entsprechende Liste für die Jahre 2005 und 2006 vorgelegt werden (LT-Drs. 4/51/1956 B).

10. Februar 2005 - 73. Sitzung des Ausschusses für Finanzen

Dem Ausschuss lag ein Vorschlag für die Definition des Begriffs Beratungsleistungen vor. In der Diskussion war man sich einig, dass fachspezifische Beratungsleistungen nicht vorgelegt werden sollten, alle anderen Beratungsleistungen einschließlich Gutachten und Studien ab einer bestimmten Wertgrenze dem Ausschuss mit einer Frist vorzulegen sind. Auf folgende Definition und Beschlussempfehlung hat sich der Ausschuss einstimmig verständigt:

„Beraterverträge sind Vereinbarungen zwischen dem Land und externen, nicht oder nicht mehr im öffentlichen Dienst tätigen Anbietern jeglicher Rechtsform, bei denen die Zurverfügungstellung von Informationen und/oder Erfahrungswissen oder sonstigen Kenntnissen als Hauptvertragspflicht bzw. Schwerpunkt der Abrede zur Unterstützung der Entscheidungsträger in der Landesverwaltung im Vordergrund steht.

- *Ausgenommen sind Verträge mit Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie Rechtsanwaltskanzleien, soweit sich deren Aufgaben auf steuerfachli-*

che Beratungen, Wirtschaftsprüfung und anwaltliche Vertretung bezieht, und Verträge zur Installation von Informationstechnik, fachspezifische Dienstleistungen wie Vermessungsaufträge, Planungsleistungen, Bauüberwachung u. ä. Gutachten und Studien.

- *Einbezogen sind dagegen Verträge für Beratungsleistungen durch wissenschaftliches Personal der Hochschulen Sachsen-Anhalts.*

Entsprechendes gilt für die Landesbetriebe und Sondervermögen im Sinne von § 113 LHO.

Von der Landesregierung sind dem Ausschuss für Finanzen demnach vor Abschluss zur Einwilligung mit einer Frist von 10 Tagen vor einer Sitzung des Ausschusses für Finanzen vorzulegen:

- *Beraterverträge der Landesregierung, die der oben genannten Begriffsdefinition entsprechen,*
- *für die im Haushaltsplan Mittel veranschlagt sind, ohne dass sie über Erläuterungen einzeln ausgewiesen sind,*
- *die eine Wertgrenze von 20.000 € netto überschreiten.“*

Damit enthält der Beschluss des Ausschusses für Finanzen, der allen nachfolgenden Beschlüssen als Grundlage diene, eine Vorlagepflicht von Beratungsleistungen wie Beraterverträge, Gutachten und Studien die 20.000 € netto überschreiten, mit Ausnahme bestimmter fachspezifischer Leistungen.

Zu diesem Ergebnis kam der Ausschuss, nachdem der Staatssekretär des Ministeriums der Finanzen auf Nachfrage erläuterte, dass sich die Staatssekretärskonferenz fast alle Verträge vorlegen lassen würde, da sich die einzelnen Arten (Beratungsleistungen, Gutachten und Studien) kaum klar voneinander abgrenzen ließen. Diese Erläuterung führte zur Streichung des Wörtchens „sowie“ vor „Gutachten und Studien“ im 1. Anstrich des ursprünglichen Entwurfs der Begriffsdefinition und damit zur Einbeziehung von Gutachten und Studien in die künftige Vorlagepflicht.

20. Januar 2006 Plenarprotokoll 4/72

Bericht des 9. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses mit einstimmiger Beschlussfassung (LT-Drs. 4/72/2563 B) zu entsprechenden Konsequenzen und Schlussfolgerungen für die Landesregierung bzgl. des Bereiches der Gutachter- und Beratertätigkeiten.

Daneben erhofften sich die Mitglieder des Ausschusses bei der Beratung des Berichtes, dass der Ausschuss dazu beigetragen hat, die Sensibilität in der Verwaltung für den Umgang mit dem Vergaberecht deutlich zu schärfen und in der nächsten Legislatur nicht vor ähnlichen Problemen zu stehen.

19. Februar 2009 Plenarprotokoll 5/53

1. Beratung des Themas „Transparenz von Beratungsleistungen“ (LT-Drs. 5/1781), da der Landtag feststellen musste, dass der 2004 gefasste Beschluss nach Auffassung einiger Ministerien der Diskontinuität unterfallen sei (siehe bspw. Anweisung im Kultusministerium vom 29. Januar 2007 zur nicht mehr erforderlichen Vorlage von Beraterverträgen ab 2007). Der Landtag war dagegen davon ausgegangen, dass sein Beschluss über die Legislatur hinaus gilt. Um mehr Transparenz zu erhalten, gab es den Vorschlag jährlich eine Liste mit Details zu den Verträgen dem Ausschuss für Finanzen des Landtages zu übergeben.

13. Mai 2009 - 68.Sitzung des Ausschusses für Finanzen

Beratung des vom Landtag überwiesenen Antrages in der LT-Drs. 5/1781 und Ergänzung des Antrags dahingehend, dass der Ausschuss den Landtagsbeschluss die Verträge über Beratungsleistungen in der LT-Drs. 4/51/1956 B bekräftigt.

18. Juni 2009 Plenarprotokoll 5/60

Der Landtag fasst nach Berichterstattung über die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Finanzen einstimmig den Beschluss in der LT-Drs. 5/60/1977 B. Der Beschluss fordert die jährliche Vorlage einer Liste abgeschlossener Beraterverträge im Sinne des Beschlusses vom Dezember 2004 und bekräftigt diesen. Somit sind auch in der 5. und in den weiter folgenden Legislaturperio-

den Beratungsleistungen einschließlich Gutachten und Studien ab 20.000 Euro netto mit den bekannten Ausnahmen zur Einwilligung vorzulegen und zusätzlich einmal jährlich eine entsprechende Liste der abgeschlossenen Verträge mit Detailinformationen. In der Berichterstattung wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Beschlussfassung „im Endeffekt eine pädagogische Maßnahme“ darstellt, mit der bestätigt werden soll, dass die Landesregierung so verfahren soll, wie in der letzten Legislaturperiode beschlossen. Das solle auch für künftige Legislaturperioden gelten.

13. Juli 2011 - 3. Sitzung des Ausschusses für Finanzen

Das Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 14. Februar 2011 wird zum Anlass genommen, über das Verfahren der Fortführung des Beschlusses zur Transparenz von Beraterverträgen zu diskutieren. Der Ausschuss ist sich im Ergebnis einig, auch in dieser Legislaturperiode einen gleichlautenden Beschluss zu fassen, wobei die Obergrenze für Beraterverträge und Gutachten bei 20.000 € liegen sollte. Die Fraktion der SPD wird gebeten, einen entsprechenden Antrag in den Landtag einzubringen, über den direkt abgestimmt werden soll.

8. September 2011 Plenarprotokoll 6/8

Die Fraktionen CDU und SPD bringen einen Antrag „Transparenz von Beraterverträgen“ (LT-Drs. 6/352) ein mit der Begründung, dass man nicht noch einmal einfach auf die Geltung einmal gefasster Beschlüsse vertrauen wolle. Der Ausschuss für Finanzen sei sich einig, dass weiterhin eine größere Transparenz hinsichtlich der Beratungsleistungen gegenüber dem Parlament erforderlich sei. Demnach werde erneut ein entsprechender Antrag vorgelegt, bei dem die ersten beiden Sätze gleichlauten wie die des Beschlusses vom Juni 2009. Die nachfolgenden beiden Sätze enthalten die Aufforderung hinsichtlich der Vorlage der Verträge vor deren Abschluss ab einer Wertgrenze von 20.000 €, sofern sie nicht mit Erläuterungen im Haushalt ausgewiesen sind. Der Antrag wird vom Landtag direkt beschlossen (LT-Drs. 6/390).

Auch wenn hier „nur“ Beratungsverträge und Gutachten aufgeführt sind, ergibt sich aus dem bisherigen Kontext klar, dass die 2004 beschlossene Begriffsdefinition, die als Grundlage der jährlich vorzulegenden Liste dient, gleichfalls als Vorgabe für die zur Einwilligung vorzulegenden Unterlagen dienen soll.

4. November 2011 Beschlussrealisierung zu LT-Drs. 6/539

Die Landesregierung sagt die Erfüllung des Beschlusses vom September 2011 zu.

8. April 2015 - 83. Sitzung des Ausschusses für Finanzen

Im Rahmen der Beratung des Tagesordnungspunktes „Transparenz von Beraterverträgen“ wurde durch Abgeordnete die Frage aufgeworfen, warum die vorgelegten Listen teilweise Studien enthalten und teilweise nicht. Unter Hinweis auf die ursprüngliche Beschlusslage aus dem Jahr 2004/2005 wurde angeregt, künftig (wieder) Beraterverträge, Gutachten und Studien auszuweisen.

8. Juli 2015 - 87. Sitzung des Ausschusses für Finanzen

Eine Vertreterin der Staatskanzlei erklärt dem Ausschuss auf Nachfrage, dass Studien dem Finanzausschuss bislang nicht zur Kenntnis gegeben worden seien, da der Beschluss des Landtages lediglich auf Beratungsverträge und Gutachten abstelle. Diese Vorgehensweise beruhe auf einer Kabinettsvorlage und einer anschließenden Befassung der Staatssekretärskonferenz. Der Vorsitzende des Ausschusses unterstreicht, aus der bisherigen Befassung mit dem Antrag, der zum Beschluss in der LT-Drs. 6/390 geführt habe, werde deutlich, dass an die Beschlüsse der vorangegangenen Legislaturen angeknüpft werden solle. Die Praxis der Vorlage solle entsprechend angepasst werden (was Studien in der Vorlage umfasse).

1. Juni 2016 - 1. Sitzung des Ausschusses für Finanzen

Der Ausschuss verständigt sich darauf, den Beschluss des Landtags in der LT-Drs. 6/390 in der 7. Wahlperiode bis auf weiteres weiterzuführen. Vor dem Abschluss von Beraterverträgen, Gutachten und Studien mit einer Wertgrenze über 20.000 € netto sollen diesem dem Ausschuss zur Einwilligung vorgelegt werden.

1. September 2016 – Plenarprotokoll 7/7

Im Rahmen einer aktuellen Debatte um die Transparenz von Beraterverträgen wurde durch die Koalitionsfraktionen ein Antrag eingebracht, der die Fortführung sowohl der Vorlagepflicht von Beraterverträgen, Gutachten und Studien ab 20.000 € vor dem Ausschuss für Finanzen als auch einer entsprechenden Liste einmal jährlich enthielt. Aufgrund eines Änderungsantrages wurde klargestellt, dass die Vorlagepflicht auch die Vorlage von Nachträgen sowie Verträgen aus Rahmenverträgen umfasst. Der Antrag wurde vom Landtag direkt beschlossen (LT-Drs. 7/322).

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none">- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen- Schuldenverwaltung des Landes- Rundfunkangelegenheiten- Staatskanzlei und Landtag- Übergreifende Angelegenheiten- 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 und Gleichstellung- Informations- und Kommunikationstechnik- Sport
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none">- Wirtschaft, Technologie, Verkehr- Beteiligungen und Vermögen des Landes- Raumordnung und Umwelt- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten
Abteilungsleiter 3	Herr Wehrich	<ul style="list-style-type: none">- Öffentliches Dienstrecht, Personal- Inneres- Raumordnung und Umwelt- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisation- sprüfungen
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	<ul style="list-style-type: none">- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)- Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war der 22. September 2016.

Dessau-Roßlau im September 2016

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Barthel', written in a cursive style.

Barthel