

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2019

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2018



Teil 2

**Haushaltsrechnung 2018
Weitere Prüfungsergebnisse**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 bis 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	–	Ausschussdrucksache
BauGB	–	Baugesetzbuch
BEZ	–	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	–	Bundesgesetzblatt
BGH	–	Bundesgerichtshof
BLSA	–	Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement
EFRE	–	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
Epl.	–	Einzelplan
GG	–	Grundgesetz
GRW	–	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GVBl.	–	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	–	Haushaltsgrundsätzegesetz
LHO	–	Landeshaushaltsordnung
LSA	–	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	–	Landtagsdrucksache
LVwVfG	–	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MBI.	–	Ministerialblatt
NHH	–	Nachtragshaushalt
PUA	–	Parlamentarischer Untersuchungsausschuss
RdErl.	–	Runderlass
TGM	–	Technischen Gebäudemanagement
TGr.	–	Titelgruppe
VV	–	Verwaltungsvorschriften
VwVfG	–	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	IV
I Vorwort.....	5
II Vorbemerkungen.....	7
III Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2018 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO.....	8
IV Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2018	54
V Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Abs. 6 LHO (Denkschrift)	69
1 Städtebauförderung – kein Instrument für gescheiterte Privatinvestitionen	69
2 Kein effizientes und wirtschaftliches Liegenschaftsmanagement	70
3 Jahrelange Förderung eines nicht produzierenden Gewerbes	95
4 Fehlerhaftes und unwirtschaftliches Verwaltungshandeln der Behörde der Landesbeauftragten zur Aufarbeitung der SED-Diktatur	103
VI Ergebnisbericht	127
Zuständigkeit des Senates	137

I Vorwort

Ja, die Corona-Krise hat das Leben der Menschen innerhalb weniger Wochen verändert. Die privaten und die öffentlichen Haushalte werden durch die Pandemie vor enorme Herausforderungen gestellt. Aber: Bereits vor der Corona-Krise war die finanzpolitische Situation in Sachsen-Anhalt - vorsichtig formuliert – besorgniserregend. Trotz finanzpolitisch bester Rahmenbedingungen sitzen wir schon seit Jahren auf einem 20-Milliarden-Euro Altschulden-Berg.

Wir mahnen schon lange, die Wintervorräte nicht im Sommer aufzubrechen, um für etwaige Krisen gewappnet zu sein. Dass Krisensituationen immer wieder auftreten und nicht etwa ein abstraktes Risiko in der Welt der Rechnungshöfe sind, hätte nach zwei Flutkatastrophen, einer Finanzkrise und der Flüchtlingskrise eigentlich allen Beteiligten klar sein müssen. Und zumindest die erwähnten Krisen sind dank maßvoller Entscheidungen auch weitgehend ohne neue Schulden gemeistert worden. Es geht also!

Doch was geschieht in Sachsen-Anhalt seit 2016? In konjunkturellen Hochzeiten werden die spärlichen Rücklagen fast vollständig geplündert, statt Vorsorge für schlechte Zeiten zu treffen und Schulden abzubauen. Während in den Haushaltsberatungen teilweise um Kleinstbeträge gestritten wird, geben wir - wie selbstverständlich - jedes Jahr hunderte Millionen Euro für die Zinszahlungen aus. So sind seit 1990 über 17 Milliarden Euro allein in die Zinszahlungen geflossen.

Nun also herrscht Not und die Kassen sind leer – leerer übrigens, als sie sein müssten. Vieles spricht dafür, dass die tatsächlichen Folgen noch düsterer sein werden, als ohnehin schon befürchtet. Die EU-Kommission geht mittlerweile davon aus, dass die Wirtschaftsleistung um bis zu 8,3 Prozent einbricht. Sachsen-Anhalt fehlt - laut aktueller Steuerschätzung - etwa jeder zehnte geplante Euro für den Etat 2020.

Wir reden von einem Minus von fast 1,2 Milliarden Euro und damit von einem Haushalt ohne Halt.

2020 ist auch das Jahr der grundgesetzlichen Schuldenbremse und für eine Neuverschuldung gelten klare Spielregeln. Dass es sich um eine Notsituation im Sinne der Schuldenbremse handelt ist unstrittig. Die Antwort auf die Krise kann aber nicht allein im Geld ausgeben bestehen.

Ich sehe die Gefahr, dass aktuell und auch in den kommenden Jahren jeder neue Schulden-Euro mit der Corona-Pandemie begründet werden wird. Deshalb möchte ich an dieser Stelle den Chef der Wirtschaftsweisen, Lars Feld, zitieren: "Es darf jetzt kein Freibier für alle geben." Auch schwierige Zeiten rechtfertigen nicht, dass Risiken wie Doppelförderungen, Mitnahmeeffekte oder sogar Betrug ignoriert werden.

Grundsätzlich gilt - und da wiederhole ich mich gern - Mäßigung bei den öffentlichen Ausgaben und ein effizienter Mitteleinsatz helfen bei der Krisenbewältigung besser als ungezügelter Verschuldung. Was wir aktuell nicht brauchen ist ein Konjunkturpaket für Banken und Gläubiger.

Jetzt ist es vielmehr an der Zeit, alle öffentlichen Ausgaben erneut auf den Prüfstand zu stellen. Die einheimische Wirtschaft gezielt zu stützen sowie finanzielle Hilfen für diejenigen, die den Sozialstaat und die öffentlichen Ausgaben finanzieren, muss Vorrang haben vor allen anderen Projekten. Denn es wäre nach meiner Einschätzung in hohem Maße ungerecht, den nachfolgenden Generationen die Corona-Rechnung zu überreichen, ohne selbst einen Cent zur Krisenbewältigung beigetragen zu haben.

Kay Barthel

Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

II Vorbemerkungen

Nach Artikel 97 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf) in Verbindung mit § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) hat die Landesregierung durch den Minister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im folgenden Haushaltsjahr Rechnung zu legen.

Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes ist beizufügen. Zur Haushaltsrechnung gehört gemäß § 84 LHO ein Bericht, in dem der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss zu erläutern sind.

Wir prüfen nach Artikel 97 Abs. 2 LVerf die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung des Landes.

Wir berichten darüber dem Landtag und unterrichten gleichzeitig die Landesregierung. Der Landtag beschließt über die Entlastung der Landesregierung aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofes (Artikel 97 Abs. 3 LVerf).

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Wir haben mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2019 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2018 - Denkschrift und Bemerkungen - (LT-Drs. 7/5415 vom 16. Dezember 2019) unterrichtet.

Der hier vorliegende Teil 2 des Jahresberichtes 2019 setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2018 gemäß §§ 80 bis 87 LHO auseinander.

Wir haben in den Teil 2 des Jahresberichtes 2019 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

III Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2018 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO

1. Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2018 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018) vom 22. März 2017 (GVBl. LSA 2017, S. 40 ff.) sowie die diesem Gesetz als Anlagen beigefügten Haushaltspläne,
- das Haushaltsbegleitgesetz 2017/2018 vom 22. März 2017 (GVBl. LSA 2017, S. 55f.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur Haushaltsführung ab dem Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsführungs-Erlass) vom 15. Dezember 2017 (MBI. LSA 2017, S. 769 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgabereiste-Erlass)“ vom 15. Dezember 2016 (MBI. LSA 2017, S. 22),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zum Jahresabschluss des Landeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2018 vom 1. November 2018 (MBI. LSA 2018, S. 450) sowie
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zu Beiträgen zur Haushaltsrechnung ab dem Haushaltsjahr 2017 vom 26. Januar 2018 (MBI. LSA 2018, S. 65).

Das Ministerium der Finanzen hat dem Landtag (LT-Drs. 7/5461 vom 7. Januar 2020) und dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 19. Dezember 2019 die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2017/2018 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2018 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit unserem Jahresbericht 2019 – Teile 1 und 2 – nach Artikel 97 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit § 114 Abs. 1 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und der Präsidentin des Landtages.

Die Haushaltsrechnung enthält in Abschnitt A die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie in Abschnitt B das Vermögen und die Schulden und damit alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2014 bis 2021

Tabelle 1: Einnahmen des Landes 2014 bis 2021

- gerundet in Mio. € -

Arten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 HPI.	2021 HPI.
Einnahmen aus Steuern/ Abgaben - HGr. 0	5.694	6.075	6.523	6.661	7.035	7.321	7.626	7.819
Verwaltungseinnahmen – HGr. 1 ¹	387	363	346	343	300	292	289	284
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 ¹ darunter: Allgemeine Finanzaufweisungen	3.465	3.422	3.321	3.233	3.091	3.129	2.855	2.799
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	1.580	1.468	1.362	1.190	1.107	981	1.437	1.466
- von Ländern (LFA), Gr. 212	585	593	614	605	647	675	0	0
- Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221 ²	80	80	80	80	80	80	27	0
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke – HGr. 3 ¹ darunter Entnahmen aus der :	554	957	660	680	694	698	1.575	1.596
- Steuerschwankungsreserve	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	141	378
- Allgemeinen Rücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	77,8	25,7	0	199,9
- Globale Mehreinnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	81,4
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung (-)	-75	-100	-125	-100	-100	98	259	-100
Gesamteinnahmen¹	10.025	10.717	10.725	10.817	11.020	11.538³	12.345	12.397³

2012 bis 2018: Ist laut Haushaltsrechnung

2019: endgültiges Ist, Stand: 12. März 2020

2020: unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

¹ Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.

² Ab 2011: gemäß Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits gewährte Konsolidierungshilfe.

³ Abweichung aufgrund von Rundungen.

Tabelle 2: Ausgaben des Landes 2014 bis 2021

- gerundet in Mio. € -

Arten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 HPI.	2021 HPI.
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4 ¹	2.477	2.492	2.562	2.549	2.573	2.638	2.879	3.017
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 - 54 ¹	319	341	374	332	345	356	402	405
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	594	551	510	455	366	349	340	346
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6 ¹	5.263	5.504	5.690	6.035	6.154	6.267	6.416	6.536
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.280	2.356	2.564	2.612	2.674	2.669	2.657	2.744
Bauausgaben - HGr. 7 ¹	172	167	161	178	189	213	256	289
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8 ¹	1.092	1.242	963	1.051	1.091	1.436	1.752	1.630
darunter: Zuweisungen an Kommunen	475	590	455	488	528	568	860	814
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	108	420	465	217	302	279	301	174
darunter Zuführungen an:								
- Steuerschwankungsreserve ⁴	22,3	83,6	219,4	0,0	25,0	44,9	0,0	0,0
- Allgemeine Rücklage	0,0	191,1	109,8	1,0	36,8	0,0	0,0	0,0
- Globale Minderausgaben ⁵	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-222,5	-222,5
Gesamtausgaben¹	10.025	10.717	10.725	10.817	11.020	11.538	12.345	12.397

2012 bis 2018: Ist laut Haushaltsrechnung

2019: endgültiges Ist, Stand: 12. März 2020

2020: unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

3. Abschlüsse der Haushaltsjahre 2018 und 2019

3.1 Abschluss des Haushaltsjahres 2018

Die Haushaltsführung des Jahres 2018 schließt mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis i. S. d. § 82 Nr. 1 c LHO von 0,00 €. Das Haushaltsjahr 2018 ist damit ausgeglichen abgeschlossen.

⁴ Kapitel 13 02, Titel 911 01, ab 2017 umgesetzt auf Titel 919 01.

⁵ In den Haushaltsplänen 2014 bis 2016 wurden keine Globalen Minderausgaben veranschlagt. In den Haushaltsplänen 2017, 2018 und 2019 wurden 160,0 Mio. €, 163,1 Mio. € und 220,0 Mio. € Globale Minderausgaben veranschlagt.

Der Ausgleich der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben mit einem Volumen von je 11.020.197.021,66 € ist herbeigeführt worden. Gleichzeitig wurde die Verschuldung des Landes um 100 Mio. € zurückgeführt.

3.1.1 Überschussverwendung

Am 10. Januar 2019 hat das Ministerium der Finanzen den vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres 2018 erstellt. Der Ausschuss für Finanzen des Landtages wurde davon mit Schreiben vom 28. Januar 2019⁶ in Kenntnis gesetzt. Im Saldo der Gesamteinnahmen einschließlich Rücklagenentnahme (11.022,9 Mio. €) und Gesamtausgaben (11.020,0 Mio. €) ergab sich ein vorläufiger Überschuss von 2,9 Mio. €. Dieser sollte zum Ausgleich des endgültigen Jahresabschlusses genutzt werden.

Das Ministerium der Finanzen weist in seinem Schreiben u. a. darauf hin, dass

- eine Rücklagenentnahme i. H. v. 80,0 Mio. € (Ansatz: 299,1 Mio. €) erfolgte,
- ohne die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage für das Haushaltsjahr 2018 ein Fehlbetrag i. H. v. 77,1 Mio. € entstanden wäre,
- auf die geplante Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve i. H. v. 8,7 Mio. € verzichtet werden konnte,
- die veranschlagte Nettokredittilgung von 100,0 Mio. € im vorläufigen Jahresabschluss bereits berücksichtigt ist,
- die allgemeinen Globalen Minderausgaben von 163,1 Mio. € und
- die Minderausgaben für Personal i. H. v. 60,0 Mio. € erwirtschaftet wurden.

Darüber hinaus wurden im vorläufigen Jahresabschluss folgende Zuführungen aufgrund zweckgebundener Einnahmen vom Bund berücksichtigt:

- Zuführungen an zweckgebundene Rücklagen für den Wohnraumförderfonds (Ansatz: 18,9 Mio. €, Ist: 47,9 Mio. €) und Regionalisierungsmittel (Ansatz: 0, Ist: 63,8 Mio. €) sowie
- Zuführungen an die allgemeine Rücklage aus Mitteln der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO-Mittel) (Ansatz: 0, Ist: 36,8 Mio. €).

Diese Rücklagen sollen in den kommenden Haushaltsjahren für vorgeschriebene Zwecke verausgabt werden.

⁶ A Drs. 7/FIN/140.

Den endgültigen Abschluss des Haushaltsjahres 2018 hat das Ministerium der Finanzen am 12. März 2019 erstellt. Den Ausschuss für Finanzen des Landtages hat das Ministerium darüber mit Schreiben vom 8. April 2019 informiert.⁷

Unter Berücksichtigung aller nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss noch erforderlichen Buchungen ergab sich ein Überschuss von 2,1 Mio. €. Dieser wurde vollständig der allgemeinen Rücklage zugeführt. Das bedeutet, dass der allgemeinen Rücklage im Haushaltsjahr 2018 insgesamt 36,8 Mio. € zugeführt wurden. Gleichzeitig wurden aber auch 77,8 Mio. € entnommen. Im Ergebnis vermindert sich der Bestand der Rücklage von 301,9 Mio. € (1. Januar 2018) auf 260,9 Mio. € (31. Dezember 2018).

Die Haushaltsplanungen sahen für 2018 ursprünglich eine Entnahme aus dieser Rücklage i. H. v. 299,1 Mio. € vor. Damit wäre ihr Bestand fast vollständig aufgezehrt

3.1.2 Einnahmen

Bei der Betrachtung der Einnahmen des Landes wird zunächst allgemein auf die einzelnen Kategorien eingegangen. Ausgewählte Einnahmearten werden im Anschluss vertiefend betrachtet.

Zusammensetzung der Gesamteinnahmen

Mit über 60 % der Gesamteinnahmen stellen die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben i. H. v. rund 7,0 Mrd. € (2018) den größten Block der Einnahmen des Landeshaushaltes dar (Diagramm 1). Der Anteil an den Gesamteinnahmen ist im gesamten betrachteten Zeitraum stetig steigend.

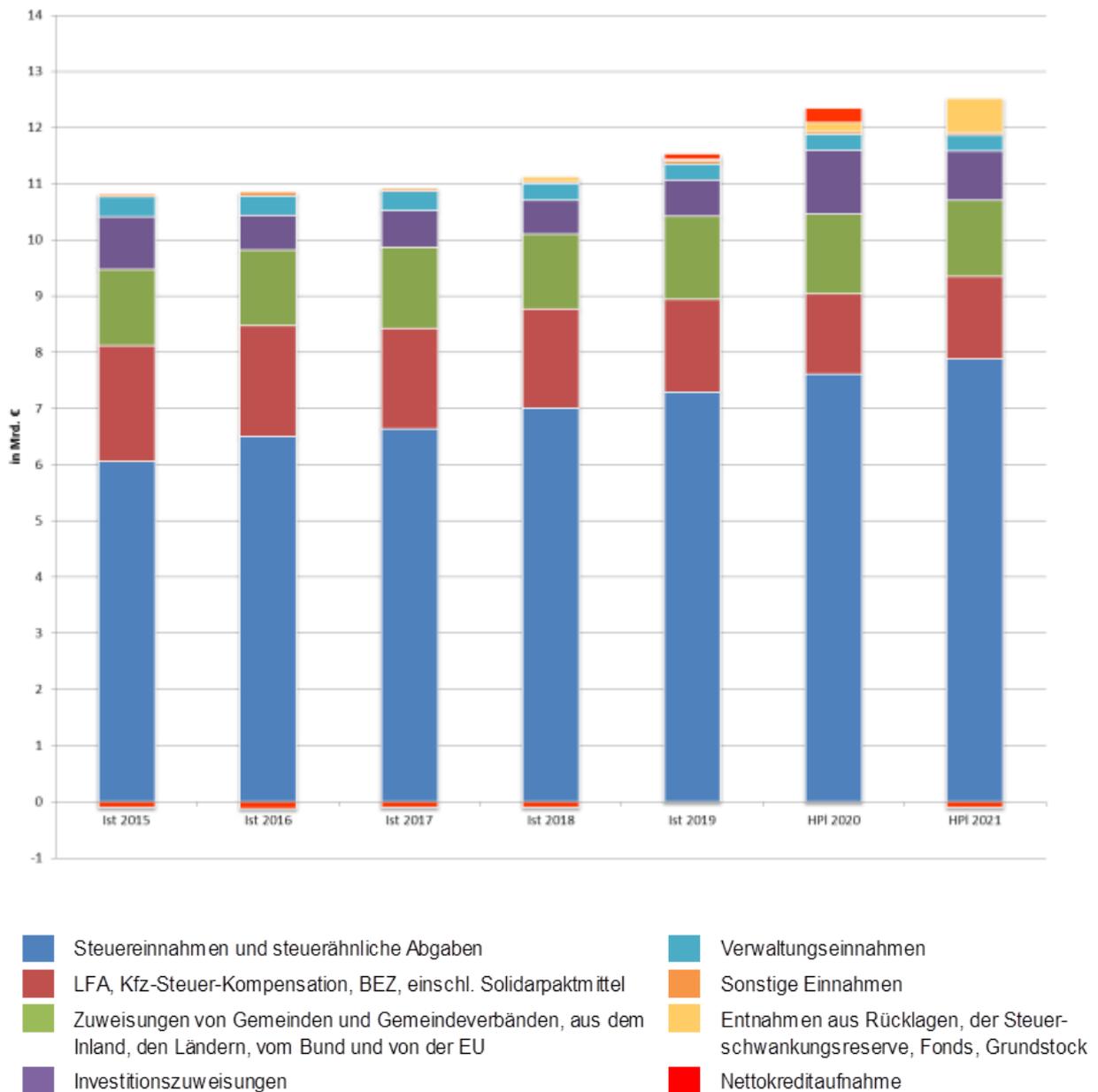
Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, der Kfz-Steuerkompensation und den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bilden den zweitgrößten Einnahmeblock. Sie entwickeln sich im Vergleich zu den Vorjahren rückläufig. Ursächlich dafür sind der demographische Wandel und der damit verbundene Bevölkerungsrückgang des Landes. Mit 1,75 Mrd. € (2018) macht der Einnahmeblock rund 16 % der Gesamteinnahmen aus.

Den drittgrößten Anteil an den Einnahmen bilden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) i. H. v. rund 1,34 Mrd. € (2018) mit insgesamt 12 %. Darin enthalten sind beispielsweise Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung i. H. v. 94,9 Mio. € (2018)⁸ sowie Zuweisungen im Rahmen der Hochwasserhilfen 2013 i. H. v. 72,1 Mio. € (2018)⁹.

⁷ A Drs. 7/FIN/154.

⁸ Kap. 05 08, Titel 231 02.

⁹ Kap. 13 31.

Diagramm 1: Einnahmenstruktur

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA) sowie Haushaltspläne der jeweiligen Jahre, unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans 2020/2021, eigene Darstellung

Mit rund 6 % (2018) der Gesamteinnahmen machen die Investitionszuweisungen den vierten Einnahmeblock aus. Die Ist-Einnahmen sind seit 2016 relativ konstant bei rund 600 bis 650 Mio. €. Aufgrund der hohen Abweichungen der Ist-Zahlen zu den veranschlagten Investitionszuweisungen ist der Anteil für die dargestellten Planjahre höher.

Verwaltungseinnahmen machen lediglich rund 3 % der Einnahmen aus. Ihr Anteil ist im Vergleich zu den Vorjahren kontinuierlich rückläufig.

Nettokreditaufnahme/Tilgungsleistungen

Im Haushaltsjahr 2018 sind Tilgungsleistungen i. H. v. 100 Mio. € erbracht worden. Die geleistete Tilgung entspricht der Höhe nach dem in der 22. Sitzung des Landtages gefassten Beschluss.¹⁰

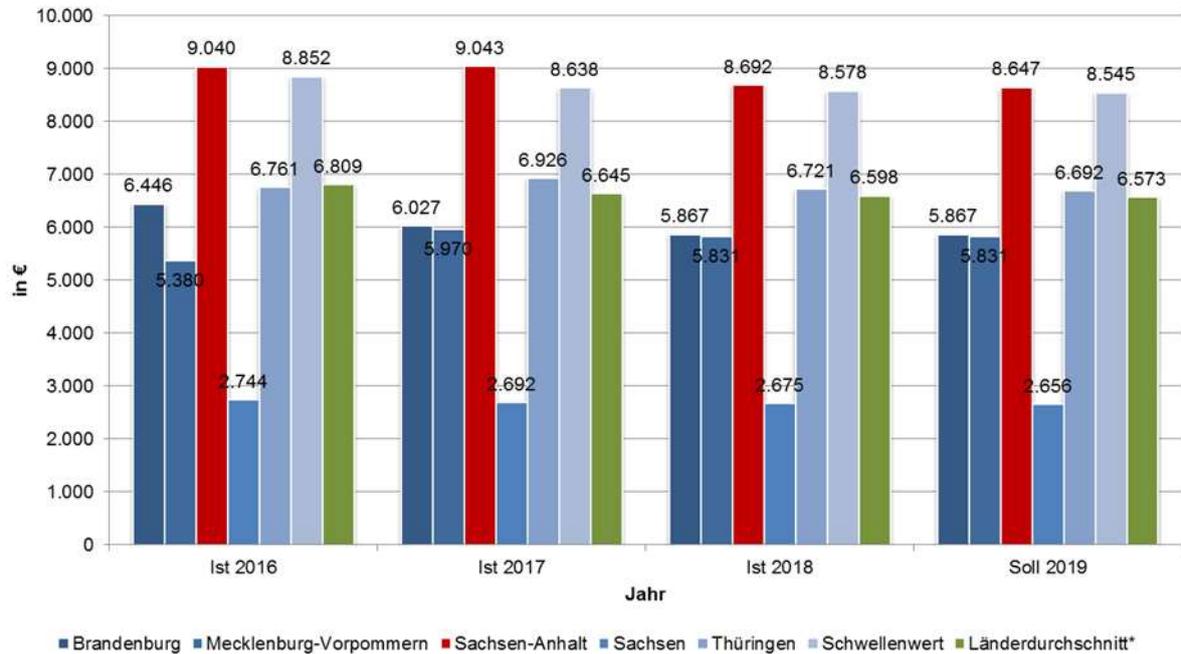
Damit ist die Gesamtverschuldung des Landes zum 31. Dezember 2018 auf rund 20,1 Mrd. € gesunken.

Die außerordentlich positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die damit im Zusammenhang stehenden Rekordsteuereinnahmen sowie die anhaltende Niedrigzinsphase sind Umstände, die nach unserer Ansicht zu einem deutlich höheren Schuldenabbau hätten führen müssen. Diese günstigen Umstände sind für einen Schuldenabbau ungenutzt geblieben. Der erbrachten Tilgungsleistung steht unverändert die an das Land gezahlte Konsolidierungshilfe des Bundes i. H. v. 80 Mio. € gegenüber. Damit beträgt die aus eigener Kraft des Landes erbrachte Schuldentilgung nur 20 Mio. €. Das entspricht gerade einmal 0,1 % der Gesamtverschuldung des Landes.

Bei Betrachtung der Pro-Kopf-Verschuldung wird das weiterhin bestehende hohe Schuldenniveau des Landes deutlich. So kann in 2018 der vom Stabilitätsrat¹¹ vorgegebene Schwellenwert (8.578 €/Einwohner) mit einem Betrag von 8.692 €/Einwohner nicht eingehalten werden (Diagramm 2).

¹⁰ LT-Drs. 7/1107 vom 2. März 2017.

¹¹ „Der Stabilitätsrat überwacht [...] die Haushalte des Bundes und der Länder. Er stellt fest, ob in einer Haushaltsnotlage droht. [...] Darüber hinaus [...] überwacht er, ob Deutschland die nach Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts zulässige Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits [...] einhält.“ (Homepage des Stabilitätsrates, aufgerufen am 08. April 2020).

Diagramm 2: Schuldenstand je Einwohner der Flächenländer Ost¹²

Quelle: Stabilitätsberichte der Länder, eigene Darstellung

3.1.3 Ausgaben

Im Folgenden wird zunächst auf die Ausgaben des Landes allgemein in Bezug auf die einzelnen Kategorien eingegangen. Ausgewählte Ausgabearten werden im Anschluss vertiefend betrachtet.

Zusammensetzung der Gesamtausgaben

Das Diagramm 3 zeigt die Ausgabenstruktur des Landeshaushaltes im Zeitraum von 2015 bis 2021.

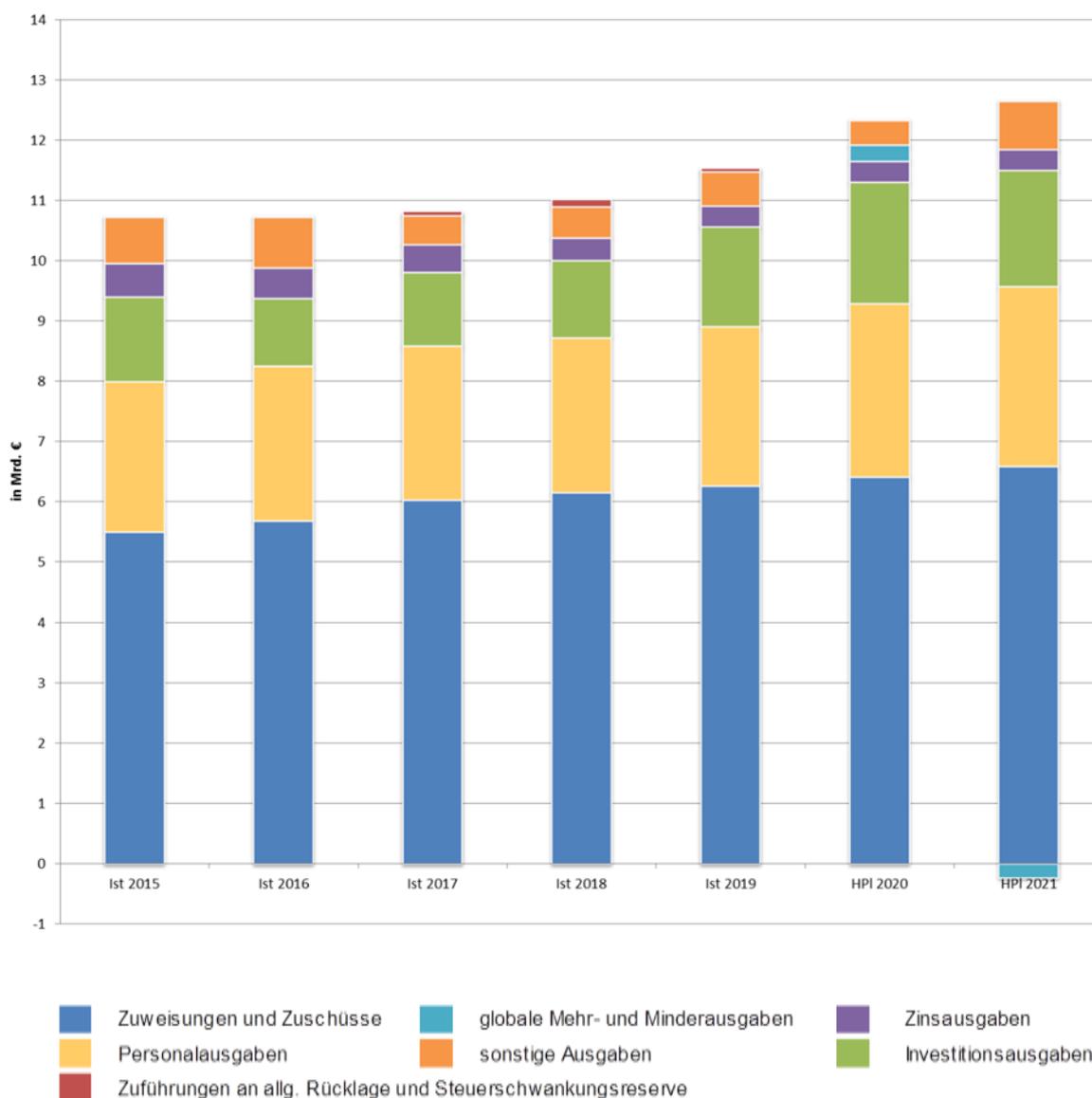
Den größten Anteil an den Gesamtausgaben bilden die Zuweisungen und Zuschüsse mit rund 56 % (2018). Sie sind im gesamten betrachteten Zeitraum stetig steigend. Darin enthalten sind beispielsweise Zuweisungen wie die besonderen Ergänzungszuweisungen, die im Rahmen von SGB VIII zur Hilfe zur Erziehung i. H. v. 80 Mio. €¹³ gezahlt werden.

Ein weiteres Beispiel sind die Zuweisungen an Berechtigte entsprechend dem Unterhaltsvorschussgesetz i. H. v. 62,7 Mio. €¹⁴.

¹² „Länderdurchschnitt“ umfasst den Durchschnitt über alle Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland.

¹³ Kap. 13 12, Titel 613 13.

¹⁴ Kap. 05 17, Titel 633 67.

Diagramm 3: Ausgabenstruktur

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA) sowie Haushaltspläne der jeweiligen Jahre, unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans 2020/2021, eigene Darstellung

Den zweiten großen Ausgabenblock stellen die Personalausgaben dar. Die tatsächlich realisierte Höhe der Ausgaben für Personal ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant zwischen 2,5 und 2,6 Mrd. €. Bis einschließlich 2018 wurden Ausgaben in vergleichbarer Höhe veranschlagt, wenngleich auch in diesem Zeitraum die tatsächlichen Ausgaben dahinter zurückblieben (Tabelle 3). Für das Haushaltsjahr 2019 sind erstmals deutlich höhere Ausgaben veranschlagt worden. Dieser Trend setzt sich auch für die Jahre 2020 und 2021 fort.

Die Plan-Ist-Abweichung nimmt seit 2017 kontinuierlich zu. Eine Erklärung für den Unterschied zwischen den jeweils veranschlagten und den tatsächlichen realisierten Personalausgaben ist, dass nicht alle zu besetzenden Stellen nach- oder neubesetzt werden konnten. Deswegen gehen wir davon aus, dass auch die für 2020 und 2021 veranschlagten Personalausgaben nicht in voller Höhe abfließen werden.

Tabelle 3: Plan-Ist-Gegenüberstellung der Personalausgaben

- gerundet in Mio. € -

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HGr. 4 - HPI	2.505	2.610	2.556	2.619	2.815	2.879	2.982
HGr. 4 - Ist	2.492	2.562	2.549	2.573	2.638	-	-
Abweichung Plan-Ist	-13,2	-48,1	-6,8	-46,2	-177,2	-	-

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA) sowie Haushaltspläne der jeweiligen Jahre, eigene Berechnung

Mit rund 1,3 Mrd. € machen die Investitionsausgaben den drittgrößten Ausgabeposten aus. Auch hier gibt es einen großen Unterschied zwischen den veranschlagten und den tatsächlichen Ausgaben. Zwar steigen auch die tatsächlichen Ausgaben seit 2016 kontinuierlich an. Jedoch ist dieser Anstieg deutlich geringer als der Anstieg der veranschlagten Investitionsausgaben. Es ist davon auszugehen, dass auch in den kommenden Jahren die geplanten Ausgaben nicht in voller Höhe abfließen werden. Den Trend des kontinuierlichen Unterschreitens der Investitionsplanungen im Haushaltsvollzug haben wir bereits mehrfach in unseren Jahresberichten thematisiert. Dabei wurde wiederholt auf das zunehmende Risiko für zukünftige Haushalte durch den über die vergangenen Jahre hinweg entstandenen Investitionsstau hingewiesen.¹⁵

Einen im Vergleich zu den Vorjahren rückläufigen Ausgabeposten stellen die Zinsausgaben dar. Während sie in 2015 noch einen Anteil von rund 5 % an den Gesamtausgaben ausgemacht haben, waren es in 2018 nur noch knapp 3 %.

Zinsausgaben

Die Zinsausgaben des Landes sind im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich gesunken. Waren im Vorjahr noch Zinsausgaben von 455 Mio. € zu leisten, sanken diese Ausgaben um weitere 89 Mio. € auf einen neuen Tiefstand in Höhe von 366 Mio. €. Die Refinanzierungersparnisse haben damit den Haushalt 2018 deutlich entlastet.

Durch die unverändert andauernde Niedrigzinsphase konnte die Entwicklung kontinuierlich sinkender Zinsausgaben fortgesetzt werden. Dies spiegelt auch der erneut deutlich zurückgegangene durchschnittliche Zinssatz wider (Tabelle 4).

¹⁵ Vgl. Jahresbericht 2017, Teil 2, S. 29 ff sowie Jahresbericht 2018, Teil 2, S.22 ff.

Tabelle 4: Zinsausgaben und Schuldenstand 2011 bis 2019

- gerundet in Mio. €

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zinsausgaben Gr. 575	776	713	632	594	551	510	455	366	349
Schuldenstand am 31.12.	20.650	20.625	20.575	20.500	20.400	20.275	20.175	20.075	20.173
Durchschnittli- cher Zinssatz ¹⁶	3,78%	3,45%	3,07%	2,89%	2,69%	2,51%	2,25%	1,82%	1,73%

Quelle: 2011 bis 2018: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres; 2019: endgültiges Ist – Stand 12. März 2020; eigene Berechnung und Darstellung

Darüber hinaus profitiert das Land durch ein aktives Zins- und Kreditmanagement vom Niedrigzinsumfeld. Es optimiert damit seine Finanzierungskonditionen, indem weiterhin Schulden umgeschichtet werden mit dem Ziel, niedrigere Zinssätze zu realisieren.

Auch die im Zeitraum von 2012 bis 2018 geleisteten Schuldentilgungen von insgesamt 575 Mio. € tragen positiv zur Absenkung der zu leistenden Zinslast bei.

Der aktuelle Doppelhaushalt 2020/2021 geht von unverändert weiter sinkenden Zinsausgaben aus.¹⁷

Mittelfristig rechnet das Ministerium der Finanzen damit, dass die bisher prägenden Refinanzierungsparsimonien in den nächsten Jahren merklich nachlassen dürften.¹⁸ Gleichzeitig stellt ein spürbarer Anstieg der Zinsen von ihrem derzeit sehr niedrigen Niveau ein erhebliches Risiko für zukünftige Haushalte dar. Eine Normalisierung des Zinsniveaus wäre vor dem Hintergrund des hohen Schuldenstandes des Landes von über 20 Mrd. € mit erheblichen Mehraufwendungen verbunden. Sie würden künftige Haushalte beachtlich belasten. Darüber hinaus erhöht sich die finanzielle Belastung der kommenden Jahre sowie die Gefahr einer weiteren Neuverschuldung infolge der Corona-Pandemie.

Steuerschwankungsreserve

In der Haushaltsrechnung 2017 wurde der Bestand der Steuerschwankungsreserve im Rahmen des Nachweises über das Finanzvermögen des Landes zum 31. Dezember 2017

¹⁶ Eigene Berechnung: Der durchschnittliche Zinssatz ergibt sich aus der durchschnittlichen Gesamtverschuldung eines jeweiligen Jahres $((t_1-t_0)/2)$ und den Zinsausgaben des jeweiligen Jahres (t_0).

¹⁷ Einschließlich dem Nachtragshaushalt.

¹⁸ Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2019 bis 2023, S. 14.

von 500,1 Mio. € (Endbestand) ausgewiesen. Im Bestandsnachweis der Haushaltsrechnung 2018 wurde der Bestand zum 1. Januar 2018 (Anfangsbestand) mit 500,6 Mio. € ausgewiesen. Der Korrekturbetrag von 515.000 € ist als „Zinszahlungen 2017“ erläutert. Die Korrektur war erforderlich, um den tatsächlichen Bestand der Rücklage auszuweisen. Neben den bisher erfolgten Einzahlungen in den Wertpapierfonds der Steuerschwankungsreserve sind für dessen tatsächlichen Bestand auch die thesaurierten Ertragsausschüttungen, die angefallenen Zinsen und Negativzinsen sowie die Wertentwicklung des Fonds im Haushaltsjahr zu berücksichtigen.

Für das Haushaltsjahr 2018 ergab sich ein negativer Gesamtertrag von 414.700 €. Danach stehen der geleisteten Einzahlung von 25 Mio. € (Zugang) ein negativer Gesamtertrag (Abgang) gegenüber.

Als Endbestand der Steuerschwankungsreserve ergibt sich zum 31. Dezember des Haushaltsjahres 2018 damit ein Betrag von 525,2 Mio. €.

Abbildung 1: Übersicht Entwicklung des Bestandes der Steuerschwankungsreserve



Quelle: eigene Darstellung

Globale Minderausgaben

Im Haushaltsplan 2017/2018 waren für 2018 Globale Minderausgaben¹⁹ von 163,1 Mio. € veranschlagt.

¹⁹ Kapitel 13 02, Titel 972 01.

Wir hatten bereits in unserem Jahresbericht 2018, Teil 2²⁰ darauf hingewiesen, dass faktisch allein die gegenüber der Steuerschätzung realisierten Mehreinnahmen - aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen - zum wiederholten Male ausgereicht haben, um die veranschlagten allgemeinen Globalen Minderausgaben ohne echte Einsparungen im Haushaltsvollzug zu finanzieren. Dies bestätigt die im Rahmen seiner Rede zur Einbringung des Entwurfs des Haushaltsplanes 2020/2021 getroffene Aussage des Ministers der Finanzen.²¹ Danach konnten die Globalen Minderausgaben im Haushaltsjahr 2018 nicht mehr ausgabenseitig erwirtschaftet werden. Der Haushaltsausgleich 2018 konnte nur hergestellt werden, indem zur Deckung der Globalen Minderausgaben die Steuer Mehreinnahmen herangezogen wurden.

Dementgegen steht die Aussage im Schreiben des Ministeriums der Finanzen zum vorläufigen Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2018.²² Darin heißt es, dass die Globalen Minderausgaben i. H. v. 163,1 Mio. € und die Globale Minderausgabe Personal i. H. v. 60,0 Mio. € im Haushaltsvollzug 2018 erwirtschaftet wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat zur Erwirtschaftung der geplanten Globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug keine ausdrücklichen Regelungen getroffen. Auch eine prozentuale Aufteilung auf die Ressorts hat das Ministerium der Finanzen nicht vorgenommen.

Dem Land standen - gegenüber dem Haushaltsplan – zusätzliche Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. insgesamt 340 Mio. € zur Verfügung:

Tabelle 5: Mehreinnahmen im Ist gegenüber Haushaltsplanansätzen 2018

- gerundet in Mio. € -

	HPI	Ist	Differenz HPI
Steuereinnahmen (Epl. 13, HGr 0)	6.675	7.012	337
Länderfinanzausgleich (Kap. 13 10, Titel 212 01)	650	647	-3
allg. Bundesergänzungszuweisungen (Kap. 13 10, Titel 211 02)	279	285	6
Summe	7.604	7.944	340

Quelle: eigene Darstellung

²⁰ LT-Drs. 7/4556 vom 24. Juni 2019, S. 17 des Berichts.

²¹ Rede des Ministers der Finanzen zur Einbringung des Haushaltsplanentwurfs für die Jahre 2020/2021, vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt, Stenografischer Bericht 7/89, 17. Dezember 2019.

²² Vgl. ADRs. 7/FIN/140; Schreiben des Ministeriums der Finanzen zum vorläufigen Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2018.

Wir betonen nochmals ausdrücklich, dass der Haushaltsabschluss 2018 zum wiederholten Male nicht das Ergebnis erfolgter Einsparungen ist, sondern auf Rekordsteuereinnahmen fußt. Die Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben erfolgte im Wesentlichen zulasten dringend notwendiger Investitionen.²³

3.2 Abschluss des Haushaltsjahres 2019

Der endgültige Abschluss für das Haushaltsjahr 2019 mit Stand vom 12. März 2020 weist einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aus.

Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 11.537.787.394,46 €.

Um den ausgeglichenen Haushalt herzustellen, war die Aufnahme neuer Schulden erforderlich. Damit hat das Land erstmals seit 2012 wieder neue Schulden aufnehmen müssen.

Die Höhe der neu aufgenommenen Schulden beträgt 98 Mio. €. Sie resultiert aus der Beteiligung an der Kapitalisierungsmaßnahme für die angeschlagene Nord/LB mit einem Gesamtbetrag von 198 Mio. €. Die Finanzierung des verbleibenden Betrages der Kapitalisierungsmaßnahme erfolgte durch die Aussetzung der nach dem Haushaltsplan 2019 und dem in der 22. Sitzung gefassten Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt¹⁰ vorgesehenen Tilgung von 100 Mio. €.

Mit der ursprünglich für das Haushaltsjahr 2019 vorgesehenen Tilgungszahlung wäre der Schuldenstand des Landes erstmals wieder unter die Schwelle von 20 Mrd. € gesunken.

Die in diesem Zusammenhang erforderliche Änderung des Haushaltsgesetzes 2019 hat der Landtag in seiner 91. Sitzung am 19. Dezember 2019 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Nord/LB – Girozentrale – beschlossen.²⁴

Unter Berücksichtigung der mit dem Nachtragshaushalt 2019 geänderten Haushaltsplanansätze ergeben sich folgende Plan-Ist-Abweichungen:

²³ Die nach dem Haushaltsplan 2017/2018 für 2018 vorgesehenen Investitionen (ohne Hochwasserhilfen) – mit einem Volumen 1.549,5 Mio. € – wurden im Ist nur mit einem Betrag von 1.100,2 Mio. € realisiert.

²⁴ GVBl. LSA Nr. 34/2019.

Tabelle 6: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan nach Hauptgruppen

- in Mio. € -

Hauptgruppe		HPI 2019	NHH 2019	Ist 2019	Mehr (+)/ Weniger (-)
		1	2	3	3 - 2
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	7.257,6	7.257,6	7.320,9	+ 63,3
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	284,6	284,6	292,2	+ 7,6
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	3.008,6	3.008,6	3.128,9	+ 120,2
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	954,3	1.152,3 (+198)	795,8	- 356,5
	Gesamteinnahmen:	11.505,2	11.703,2	11.537,8	- 165,4
4	Personalausgaben	2.815,3	2.815,3	2.638,1	- 177,2
5	sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)	387,0	387,0	356,0	- 31,0
	Zinsausgaben (Gr. 575)	373,7	373,7	348,7	- 25,0
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.238,0	6.238,0	6.266,9	+ 28,9
7	Baumaßnahmen	226,3	226,3	213,1	- 13,2
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	1.534,5	1.732,5 (+198)	1.435,7	- 296,8
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-69,6	-69,6	279,3	348,9
	Gesamtausgaben:	11.505,2	11.703,2	11.537,8	- 165,4

Die Verwendung des Überschusses ist in dieser Darstellung berücksichtigt. Abweichungen durch Rundungen.

3.2.1 Jahresfehlbetrag/Überschuss

Mit Schreiben vom 5. Februar 2020 hat das Ministerium der Finanzen den Ausschuss für Finanzen des Landtages über den vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres 2019 in Kenntnis gesetzt.²⁵

²⁵ A Drs. 7/FIN/189.

Im Saldo der vorläufigen Gesamteinnahmen (11,47 Mrd. €) und Gesamtausgaben (11,48 Mrd. €) ergab sich ein Jahresfehlbetrag von 16,7 Mio. €.

Der vorläufige Jahresabschluss 2019 berücksichtigt die Veränderungen entsprechend dem Nachtragshaushalt 2019. Er beinhaltet die ausgesetzte Schuldentilgung von 100 Mio. €, weist die Nettokreditaufnahme 2019 in Höhe 98,0 Mio. € und Ausgaben für die Kapitalzuführung an die NORD/LB in Höhe von 198,0 Mio. € aus.

Das Ministerium der Finanzen weist in seinem Schreiben u. a. darauf hin, dass

- sich die Entwicklung der Steuereinnahmen weitestgehend an den veranschlagten Ansätzen orientiert hat,
- die Personalausgaben und die Ausgaben für Investitionen hinter den Ansätzen zurückgeblieben sind,
- die veranschlagte Nettokreditaufnahme von 98,0 Mio. € wie geplant umgesetzt wurde,
- die allgemeine Globale Minderausgabe im Einzelplan 13 im Haushaltsvollzug erwirtschaftet wurde,
- zusätzlich weitere Zuführungen an zweckgebundene Rücklagen vorgenommen werden konnten und
- nach jetziger Einschätzung davon ausgegangen wird, dass unter Berücksichtigung des Ergebnisses zum endgültigen Jahresabschluss 2019 die Vereinbarung zur Konsolidierungshilfe eingehalten wird.

Für das Haushaltsjahr 2019 wurden in der Hauptgruppe 9 des Einzelplans 13 Globale Minderausgaben i. H. v. 220,0 Mio. € veranschlagt.²⁶ Zu deren Erwirtschaftung führt das Ministerium der Finanzen aus, dass diese im Haushaltsvollzug nicht in der Hauptgruppe 9 erfolgte. Sie erfolgte durch Minderausgaben in den Hauptgruppen 4 bis 8 – dabei insbesondere durch Minderausgaben beim Personal in Einzelplan 13. Darüber hinaus ermöglichten Steuermehreinnahmen²⁷ die Erwirtschaftung.

Über den endgültigen Jahresabschluss wurde der Ausschuss für Finanzen des Landtages mit Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 7. April 2020 informiert. Nach Beendigung aller Buchungen ergab sich dem Ministerium der Finanzen zufolge für das Jahr 2019 ein Überschuss von 64,0 Mio. €. Der Betrag wurde entsprechend § 16 Abs. 2 Haushaltsgesetz

²⁶ Kapitel 13 02, Titel 972 01.

²⁷ Entsprechend § 16 Abs. 1 HG 2019 ist es ebenfalls möglich die Globalen Minderausgaben durch Steuermehreinnahmen zu erwirtschaften.

2019 der Ansparrücklage für die Justizvollzugsanstalt Halle (Saale) im Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt zugeführt.²⁸

Der im Vergleich zu den Jahren 2017 und 2018 deutlich angestiegene Jahresüberschuss ist auf Einnahmen von der Europäischen Kommission im Bereich des ESF in Höhe von 89,1 Mio. € zurückzuführen. Diese Einnahmen standen zum Zeitpunkt der Erstellung des vorläufigen Jahresabschlusses 2019 noch aus. Sie wurden für das Jahr 2019 im Landeshaushalt vereinnahmt. (Tabelle 7)

Tabelle 7: Entwicklung des Überschusses ab 2014

- in Mio. € -

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Überschuss	94,7	92,7	354,2	1,2	2,1	64,0

Die tatsächlich erzielten Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen haben bis 2018 die Haushaltsplanansätze deutlich übertroffen. Die im zweiten Halbjahr 2019 eingetretene abgeschwächte wirtschaftliche Entwicklung hat dazu geführt, dass die geplante Höhe der Steuereinnahmen nur geringfügig übertroffen wurde.

Wir teilen die Meinung des Ministeriums der Finanzen, das vor dem Hintergrund der aktuellen Einschätzungen zur wirtschaftlichen Lage und den Aussichten davon ausgeht, dass die Zeiten überproportionaler Einnahmezuwächse zu Ende sind. Damit schwindet für das Land die durch uns angemahnte Chance, nicht eingeplante Mehreinnahmen zur eigenen Risikovorsorge zu nutzen. Die notwendige Vorsorge zur Absicherung der Handlungsspielräume in konjunkturellen Schwächephasen und unvorhergesehenen Ausnahmesituationen ist nicht geleistet worden. Die dringend erforderliche Risikovorsorge wäre ohne schmerzliche Einsparmaßnahmen erreichbar gewesen.

Dass die durch uns beständig eingeforderte Verbesserung der Risikovorsorge unerlässlich ist, zeigen die aktuellen Entwicklungen aufgrund der Corona-Pandemie.

²⁸ Kapitel 13 02, Titel 916 01 sowie Kapitel 51 32, Titel 232 70.

Tabelle 8: Vergleich der Steuereinnahmen nach Steuerschätzung und im Ist

- gerundet in Mio. € -

	2018	2019				
	Ist	Steuer-schät-zung ²⁹	Haus-haltsplan	Ist	Differenz Steuer-schätzung	Differenz Haus-haltsplan
	1	2	3	4	4 - 2	4 - 3
Steuereinnahmen (Epl. 13, HGr. 0)	7.012	7.118	7.237	7.290	172	52,7
Länderfinanzausgleich (Kap. 13 10, Titel 212 01)	647	677	677	675	-2	-2,2
allg. Bundesergänzung-zuweisungen (Kap. 13 10, Titel 211 02)	285	287	287	272	-15	-15,5
Summe	7.944	8.082	8.201	8.236	154³⁰	35,0

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA), Stand Mai 2020; eigene Darstellung

3.2.2 Allgemeine Rücklage und Steuerschwankungsreserve

Für das Haushaltsjahr 2019 waren Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage mit einem Umfang von 37,7 Mio. € veranschlagt. Davon hätten:

- unter den Voraussetzungen des § 16 Abs. 4 HG³¹ bis zu 20,0 Mio. € entnommen werden dürfen und
- weitere 17,7 Mio. €, welche aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO Mittel) stammen.

Im Haushaltsvollzug ist der zulässige Entnahmebetrag nur im Umfang von 25,7 Mio. € in Anspruch genommen worden.

Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve waren nicht vorgesehen. Eine Erhöhung durch Zuführungen wurde für beide Rücklagen nicht eingeplant und im Rahmen des Haushaltsvollzugs auch nicht vorgenommen.

²⁹ Vgl. Ergebnisse der Oktober-Steuerschätzung 2018 für Sachsen-Anhalt für die Jahre 2018 bis 2023 (ADrs. 7/FIN/134 vom 29. November 2018).

³⁰ Abweichung rundungsbedingt.

³¹ „Dem Ausgleichsstock [wurden] [...] aus Kapitel 13 12 Titel 613 04 Mittel i. H. v. 20 Mio. € entnommen und der Investitionspauschale [...] in Kapitel 13 12 Titel 883 01 zugeführt.“ (§ 16 Abs. 4 HG)

Tabelle 9: Entwicklung der Rücklagen 2019

- in Mio. € -

	Steuerschwan- kungsreserve	Allgemeine Rücklage	Summe
Bestand 1. Januar 2019	525,2	260,9	786,1
Zuführungen	0,0	0,0	0,0
Entnahmen	0,0	- 25,7	- 25,7
Bestand 31. Dezember 2019	525,2	235,2	760,4

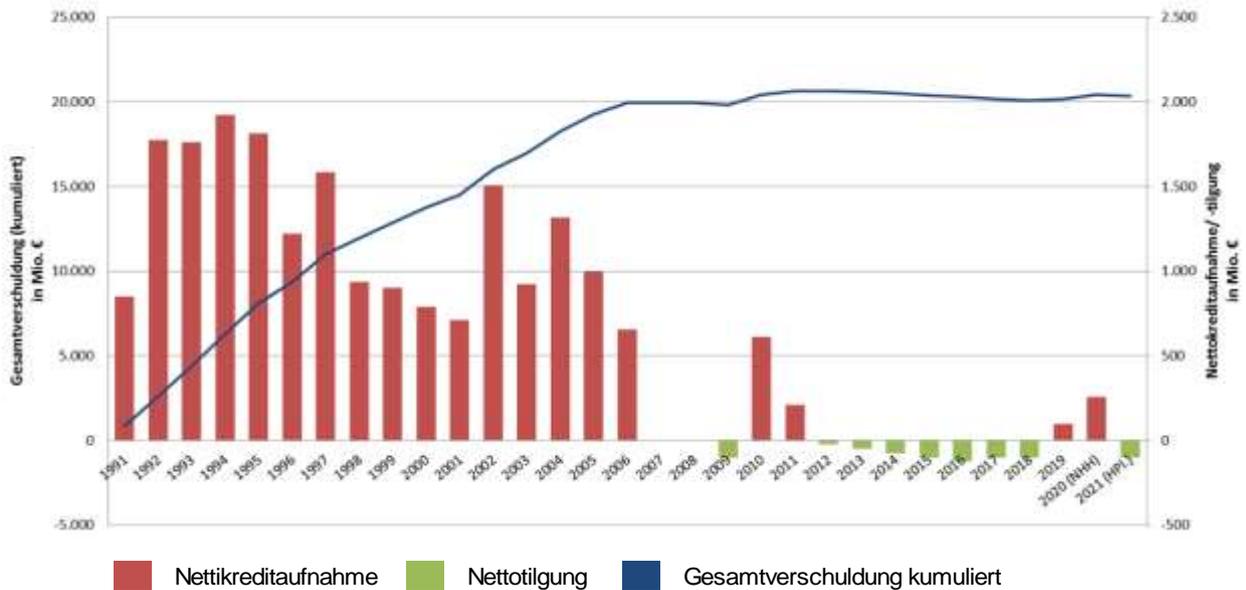
Quelle: endgültiges Ist Stand: 12. März 2020, eigene Berechnung

4. Entwicklung der Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Landes setzt sich zusammen aus der expliziten und der impliziten Verschuldung. Unter expliziten Schulden werden alle Verpflichtungen verstanden, welche in der amtlichen Schuldenstatistik erfasst werden. Die impliziten Schulden werden nicht in der amtlichen Schuldenstatistik ausgewiesen. Sie umfassen künftige Zahlungsverpflichtungen des Landes. Dazu zählen u. a. Pensionsverpflichtungen, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsstau und Verbindlichkeiten aus öffentlichen Garantien und Bürgschaften.

4.1 Explizite Verschuldung

Zum 31. Dezember 2019 weist das Land einen expliziten Schuldenstand in Höhe von 20,1 Mrd. € auf. Das sind 98 Mio. € mehr als im Vorjahr. Ursprünglich war für das Haushaltsjahr 2019 eine Tilgungszahlung i. H. v. 100 Mio. € angesetzt. Aufgrund der Kapitalisierungsmaßnahme für die angeschlagene Nord/LB wurde jedoch die veranschlagte Tilgungszahlung ausgesetzt und zusätzlich dazu ein Kredit i. H. v. 98 Mio. € aufgenommen (Diagramm 4).

Diagramm 4: Explizite Verschuldung³² und Nettokreditaufnahme/-tilgung ab 1991

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Für den Doppelhaushalt 2020/2021 war für beide Haushaltsjahre ebenfalls eine Schuldentilgung i. H. v. jeweils 100 Mio. € vorgesehen. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde mit Landtagsbeschluss vom 2. April 2020 ein Nachtragshaushalt für das Jahr 2020 verabschiedet. Die darin beschlossene Nettokreditaufnahme i. H. v. 258,8 Mio. € führt erneut zu einer Erhöhung der Verschuldung. Zusätzlich dazu soll auf die veranschlagte Tilgung i. H. v. 100 Mio. € verzichtet werden. Im Ergebnis steigt der Schuldenstand dadurch wieder deutlich über 20 Mrd. € an.

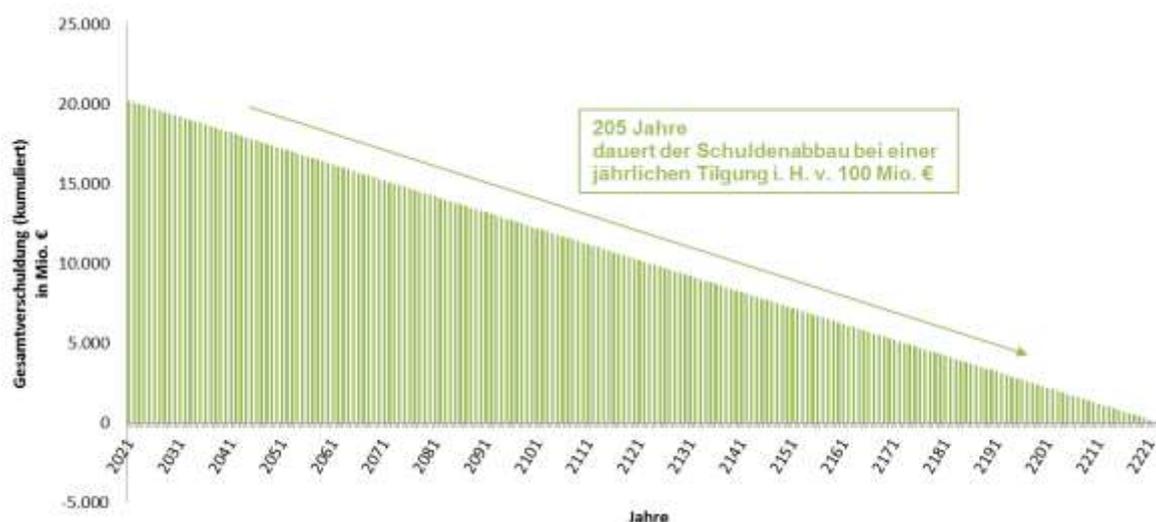
Damit ist Ende 2020 die Verschuldung wieder auf dem Niveau des Jahres 2015. Zudem besteht aufgrund der Corona-Pandemie und deren Auswirkungen die Gefahr einer über die durch den Nachtragshaushalt 2020/2021 beschlossene Kreditaufnahme hinausgehende Neuverschuldung.

Bei einer kontinuierlichen jährlichen Nettokredittilgung i. H. v. 100 Mio. € ab dem Jahr 2021 würde der vollständige Abbau der vor 2020 aufgenommenen Schulden insgesamt 203 Jahre andauern. Unter Berücksichtigung der Kreditaufnahme zur Finanzierung der durch die Corona-Pandemie verursachten Mehrausgaben verlängert sich dieser Zeitraum sogar auf 205 Jahre (Diagramm 5).

³² Die durch Sondervermögen u. ä. aufgenommenen Kredite sind in die Betrachtung einbezogen.

In letzterem Szenario wär das Land erst Ende 2225 komplett schuldenfrei.³³ Dieses Szenario impliziert jedoch, dass während dieser 205 Jahre keine weiteren Schulden aufgenommen werden. Weiterhin setzt das dargestellte Szenario voraus, dass trotz der finanzpolitischen Belastung durch die Corona-Pandemie eine kontinuierliche Schuldentilgung i. H. v. 100 Mio. € pro Jahr erfolgt.

Diagramm 5: Fiktiver Schuldenabbau



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Bei Betrachtung der Zeitspanne des geschilderten fiktiven Schuldenabbaus muss davon ausgegangen werden, dass zwischenzeitlich unvorhergesehene Ereignisse oder Not-situationen eintreten, welche den Landeshaushalt finanziell stark belasten. Allein die letzten 20 Jahre haben unter anderem durch die Finanzkrise 2008, das Hochwasser 2013 oder letztendlich auch durch die Corona-Pandemie gezeigt wie schnell und unvorhersehbar außergewöhnliche Notsituationen eintreten und weitreichende politische Maßnahmen erforderlich werden. Auch in diesen Zeiten ist es unabdingbar, dass das Land handlungsfähig bleibt. Bestehende Schulden schränken diese Handlungsfähigkeit stark ein. Je niedriger die Schulden, desto mehr Mittel können in dringend notwendige Maßnahmen fließen. Auch wenn Schuldentilgungen ausgesetzt werden können, kosten die weiterhin vorhandenen Schulden durch die zu zahlenden Zinsausgaben letztlich Geld, welches nicht für andere Zwecke zur Verfügung steht.

Hinzu kommt, dass auch das Risiko eines Zinsanstiegs den Landeshaushalt in zweierlei Hin-sicht stark belasten würde. Zum einen besteht die Gefahr, dass bei einem hohen Schulden-stand die Zinsausgaben – in Abhängigkeit von der Höhe des Anstiegs des Zinsniveaus –

³³ Wobei im Jahr 2225 nur noch eine Tilgung i. H. v. 31,9 Mio. € nötig wäre.

explodieren. Zum anderen fließen Mittel als Zinsausgaben ab, welche daraufhin nicht mehr für Investitionen, den Schuldenabbau oder die Rücklagenbildung o. Ä. zur Verfügung stehen.

Im Zeitraum von 1992 bis 2019 hat das Land in Summe Zinsen i. H. v. 17,4 Mrd. € gezahlt. Dieser Betrag hätte ausgereicht um den Schuldenberg zu rund 86 % zu tilgen³⁴ oder um den gesamten Landeshaushalt für rund 1,5 Jahre³⁵ zu finanzieren. Die anhaltende Niedrigzinsphase und die damit verbundenen rückläufigen Zinsausgaben dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass jährlich mehrere hundert Millionen durch Zinsausgaben gebunden sind. Deswegen muss dafür gesorgt werden, dass der Schuldenabbau so schnell wie möglich vorangetrieben wird.

4.2 Implizite Verschuldung

Neben den Schulden, welche in der amtlichen Schuldenstatistik erfasst werden, gibt es eine implizite (=verdeckte) Verschuldung. Sie ist nicht sofort aus dem Haushalt erkennbar und stellt die zukünftige Belastung dar.

Abbildung 2: Beispiele zur impliziten Verschuldung



Quelle: eigene Darstellung

Pensionsverpflichtungen

Einen großen Teil der impliziten Verschuldung machen die Pensionsverpflichtungen aus. Laut eines versicherungsmathematischen Gutachtens³⁶ steigen die Verpflichtungen von 340 Mio. € in 2021 auf über 1 Mrd. € in 2036. Bis 2049 ist mit einem Anstieg auf rund

³⁴ Errechnet auf Basis der expliziten Verschuldung zum 31. Dezember 2019.

³⁵ Hier wurde das Haushaltsvolumen des Haushaltsjahres 2019 zugrunde gelegt.

³⁶ Vgl. Versicherungsmathematisches Gutachten zur Ermittlung der Kosten für eine nachhaltige Sicherung der Versorgungs- und Beihilfeansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt (HEUBECK AG) vom 12. November 2012.

1,5 Mrd. € zu rechnen.³⁷ Die Finanzierung dieser Kosten aus dem jeweils „laufenden“ Haushalt ist unrealistisch.

Um die künftig anfallenden Pensionsverpflichtungen erfüllen zu können, hat das Land einen Pensionsfonds eingerichtet. Die Idee ist, durch regelmäßige Zuführungen eine Vollfinanzierung der Versorgungsausgaben der ab 1. Januar 2007 neu ernannten Beamten zu erreichen. Für die vor diesem Stichtag ernannten Beamten erfolgt eine Teilfinanzierung durch pauschale Zuführungen aus dem Landeshaushalt.

Um die Vollfinanzierung der ab 2007 ernannten Beamten erreichen zu können, ist eine regelmäßige Zuführung an den Pensionsfonds notwendig. Die Zuführungen zur Finanzierung der vor 2007 ernannten Beamten wurden seit 2014 nicht geleistet. Darüber hinaus liegt die Besoldungsanpassung tendenziell über den Annahmen des versicherungsmathematischen Gutachtens. Dies kann – bei gleich bleibenden Zuführungssätzen – lediglich durch eine höhere Realzinsentwicklung ausgeglichen werden. Aufgrund des Niedrigzinsumfelds ist es jedoch nicht möglich den notwendigen Marktzins zu realisieren. Als Folge kann eine Vollfinanzierung der Versorgungsaufwendungen der ab 2007 ernannten Beamten durch den Pensionsfonds nicht erreicht werden. Aufgrund der nicht vollständig geleisteten Zuführungen an den Pensionsfonds und der niedrigen Zinsen stellen die Pensionsverpflichtungen eine bedeutende Belastung für zukünftige Haushalte dar.

Investitionsstau

Ein weiteres Beispiel für implizite Verschuldung sind unterlassene Investitionen. In den vergangenen Jahresberichten sind wir bereits mehrfach auf die Plan-Ist-Abweichungen der Investitionen eingegangen.³⁸ Zwar steigen die absoluten Investitionsausgaben in den letzten Jahren an, jedoch erhöht sich auch das Volumen der veranschlagten Ausgaben, die nicht umgesetzt werden.

Insbesondere aufgrund der jährlich steigenden Baupreise werden aufgeschobene Bauprojekte allein durch die im Bausektor vorherrschende erhebliche Kostensteigerung immer teurer. Jahrelange Planungsphasen bzw. Projektverzögerungen führen damit zu erheblich höheren Umsetzungskosten. Die Höhe des Investitionsstaus lässt sich kaum beziffern. Im Folgenden werden zwei Beispiele für unterlassene Investitionen aufgeführt:

³⁷ Vgl. Jahresbericht 2017, Teil 2 „Langfristige Entwicklung der Versorgungsausgaben“, Seite 25 ff.

³⁸ Bspw. Jahresbericht 2018, Teil 2 und Jahresbericht 2017, Teil 2.

– Universitätsklinik (Halle) Saale und Magdeburg

Für die Universitätsklinik bestehen bestandsgefährdende Risiken wie Investitionsfinanzierung, Tarifentwicklung und sinkende Liquidität.³⁹

Zum Zeitpunkt unserer Prüfung im Jahr 2013 lag die Analyse „Investitionsfinanzierung der Hochschulmedizin des Landes Sachsen-Anhalt“ vor, wonach das Universitätsklinikum Magdeburg am 31. Dezember 2011 nur für Geräte einen Investitionsstau i. H. v. 69 Mio. € benannte. Zum selben Stichtag bezifferte das Universitätsklinikum Halle (Saale) ebenfalls für Geräte den Investitionsstau mit rund 86 Mio. €. Für die Zeit bis 2023 haben die Universitätsklinik (Halle) Bedarfe für Anlagegüter⁴⁰ von insgesamt 196,2 Mio. € aufgezeigt. Diese Bedarfsanmeldung wurde mit Verweis auf die Eilbedürftigkeit und Kurzfristigkeit laut Protokoll des Ausschusses für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landtages vom 6. Juni 2019 weder vom Ministerium der Finanzen noch vom Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung geprüft. Im Haushaltsplan 2020/2021 sind Investitionszuschüsse von jeweils 11 Mio. € jährlich bis einschließlich 2024 vorgesehen.

Hinzu kommt ein hoher Investitionsbedarf an Gebäuden und Liegenschaften. Allein das Universitätsklinikum Magdeburg beziffert seinen Bedarf in diesem Bereich – der insbesondere für die Krankenversorgung notwendig ist – auf ca. 750 bis 790 Mio. € im Zeitraum von 10 Jahren.⁴¹

Wir können nicht einschätzen, inwiefern der bestehende Investitionsstau allein bei Geräten und Anlagegütern mithilfe der Investitionszuschüsse aufgeholt bzw. abgebaut werden kann und wann dies der Fall sein wird. Dies betrifft gleichermaßen den Bedarf im Bereich der Baumaßnahmen.

Wir erwarten, dass die Landesregierung gemeinsam mit den Universitätsklinik (Halle) eine Bedarfsabschätzung für die nächsten 10 Jahre vornimmt. Zudem sollen die für das jeweilige Universitätsklinikum notwendigen Investitionen auf der Grundlage belastbarer Planungen festgelegt werden.

– Landesstraßennetz

Die Gegenüberstellung des Zustandes der Landesstraßen an den Stichtagen 31. Dezember 2006 und 31. Dezember 2012 ergab einen Rückgang der Restbuchwerte um

³⁹ Vgl. Jahresbericht 2014, Teil 2, S. 50 ff.

⁴⁰ Zwischen 150.000 und 200.000 € netto, Baumaßnahme bis 1 Mio. €.

⁴¹ Masterplan Bau 2030 – Universitätsmedizin Magdeburg, S. 187, Vorlage 7 ADrs. 7/FIN/158 vom 24. Juli 2019.

rund 162,5 Mio. €. ⁴² Aus unserer Sicht kann man davon ausgehen, dass im betrachteten Zeitraum ein Investitionsstau in Höhe dieses Betrages entstanden ist, dessen Finanzierung allein notwendig gewesen wäre, um den Status quo des Landesstraßennetzes zu erhalten.

Die zur Verfügung gestellten jährlichen Landesmittel lagen im Zeitraum von 2012 bis 2016 i. d. R. zwischen 25 und 40 Mio. €. Dies entspricht lediglich einem Drittel bis einem Viertel der von den jeweiligen Regionalbereichen der Landesstraßenbaubehörde eingeschätzten Mittelbedarfe für Investitionen. Insgesamt haben wir auf Grundlage der vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zur Verfügung gestellten Zahlen einen Investitionsbedarf für das Landesstraßennetz mindestens i. H. v. 2 Mrd. € ermittelt.

Ähnlich dramatisch ist die Situation auch in anderen Bereichen bspw. bei Krankenhäusern und der kommunalen Infrastruktur.

Eventualverbindlichkeiten

Ein weiteres Beispiel für implizite Schulden sind Eventualverbindlichkeiten. Das sind übernommene staatliche Haftungen, welche nur bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses zu einer tatsächlichen Verbindlichkeit werden. Dies ist beispielsweise bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen – im Folgenden „Bürgschaften“ – der Fall. Diese werden durch das Ministerium der Finanzen für das Land aufgenommen. ⁴³ So verbürgt das Land Maßnahmen der Investitionsbank, der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt, der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft, von Landesbeteiligungen sowie über Landesbürgschaften auch Geschäftstätigkeiten von einzelnen Antragstellern.

Ziel der Bürgschaftsübernahme ist, im Interesse des Landes volkswirtschaftlich förderungswürdige und betriebswirtschaftlich vertretbare Maßnahmen zu ermöglichen.

Derzeit ist ein Bürgschaftsrahmen – der maximal zu gewährende Umfang an Einzelbürgschaften – von 3 Mrd. € definiert. ⁴⁴

Daneben beschreibt das Bürgschaftsobligo das Limit, bis zu dem die o. g. Institutionen Bürgschaften in Anspruch nehmen können. Es stellt insofern die aktuelle Ausschöpfung des Bürgschaftsrahmens und damit das mögliche Haftungsrisiko dar. Das tatsächliche Bürg-

⁴² Vgl. Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 15. Oktober 2013 zur „Prüfung des Verfahrens des wirtschaftlichen Einsatzes der Straßenbaumittel und der Aufnahme von konkreten Straßenbaumaßnahmen in den Haushaltsplan des Landes ab Haushaltsjahr 2008 anhand ausgewählter Beispiele.“

⁴³ Nach den Bestimmungen des § 39 LHO im Rahmen des jeweiligen HG und nach den Bürgschaftsrichtlinien des Landes.

⁴⁴ Gemäß § 5 HG.

schaftsobligo beschreibt den Bürgschaftsbetrag, der als Bürgschaft ausgereicht wurde. Es entspricht dem bestehenden Haftungsrisiko.

In 2018 verringerte sich die Bürgschaftsvergabe um rund 35,7 Mio. €.

Die Bruttoausfallzahlungen haben sich gegenüber dem Jahr 2017 um rund 6,2 Mio. € auf 8,68 Mio. € verringert. Im Haushaltsjahr 2018 standen den Bruttoausfallzahlungen i. H. v. ca. 8,7 Mio. € Rückflüsse von rund 2,7 Mio. € gegenüber. Insgesamt hat das Land seit 1991 Bruttoausfallzahlungen i. H. v. rund 775,7 Mio. € geleistet. Die Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen betragen seit 1991 rund 170,2 Mio. €, d. h. lediglich 21,9 % der Bruttoausfallzahlungen. Damit hat das Land seit 1991 netto 605,5 Mio. € für seine Bürgschaftsübernahmen aufgewendet, die finanziell als Verlust zu werten sind. Dies verdeutlicht, dass Bürgschaften des Landes auch immer erhebliche Ausfallrisiken für das Land beinhalten.

Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes beizufügen.⁴⁵ Diese muss auch einen Nachweis der Verschuldung sowie die Bürgschaften des Landes umfassen.⁴⁶

Die Gesamtaufstellung der Bürgschaften enthält für das Jahr 2018 eine Aufstellung über den tatsächlichen Bürgschaftsbetrag des Landes zu den einzelnen Bürgschaftsarten.

Der tatsächliche Betrag des Landes, der als Bürgschaft ausgegeben wurde, betrug zum 31. Dezember 2018 insgesamt 1,18 Mrd. €.

Die vorangegangenen Beispiele zeigen den steigenden Umfang der impliziten Schuldenlast. Der Landesrechnungshof hält es deswegen für dringend erforderlich, dass diese künftigen Verpflichtungen und deren Umfang durch entsprechende Schwerpunktsetzung im Haushaltsaufstellungsverfahren dargestellt und untersetzt werden.

Im Haushaltsvollzug ist darauf zu achten, dass die Investitionsmittel auch abfließen.

5. Entwicklung der Haushaltslage

Zur Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder werden im Rahmen von Stabilitätsberichten Kennziffern an den Stabilitätsrat übermittelt. Das Ziel ist das frühzeitige Erkennen einer drohenden Haushaltsnotlage. Bei den übermittelten Kennziffern handelt es sich

⁴⁵ Vgl. Artikel 97 Abs. 1 LV LSA.

⁴⁶ Vgl. VV Nr. 1 zu § 86 LHO.

um den Schuldenstand je Einwohner, den strukturellen Finanzierungssaldo, die Zins-Steuer-Quote sowie die Kreditfinanzierungsquote.⁴⁷

Kennziffern zur Haushaltslage Sachsen-Anhalts⁴⁸

Diagramm 6: Schuldenstand je Einwohner

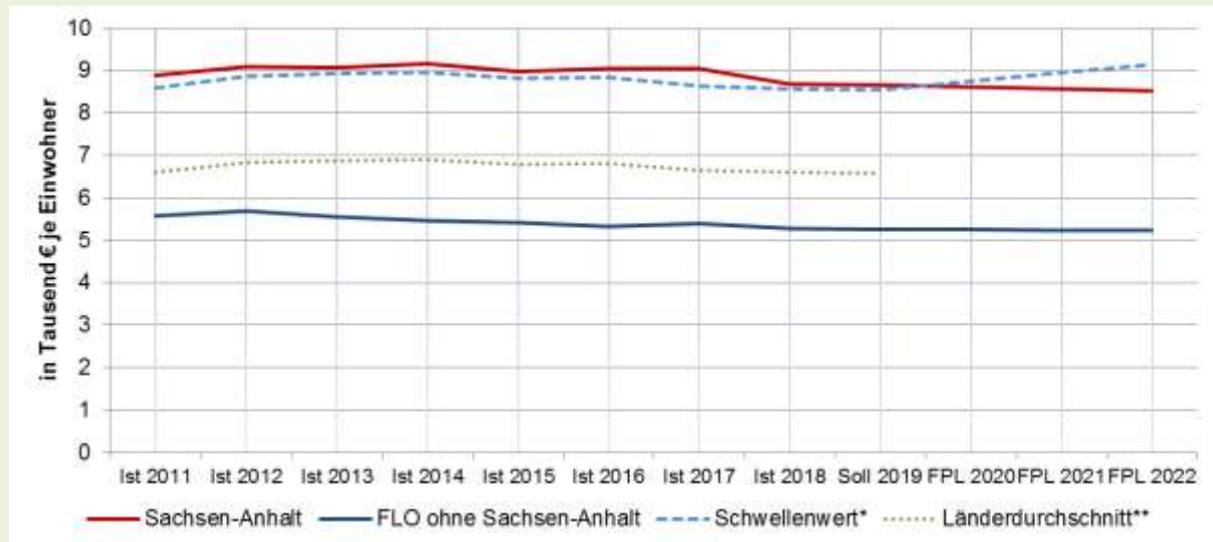
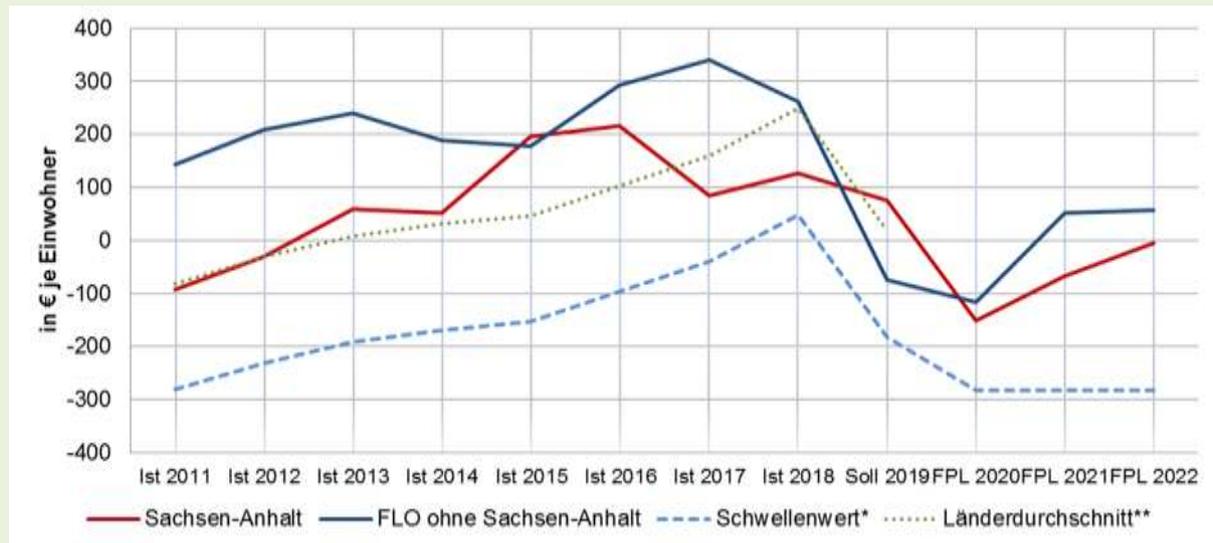
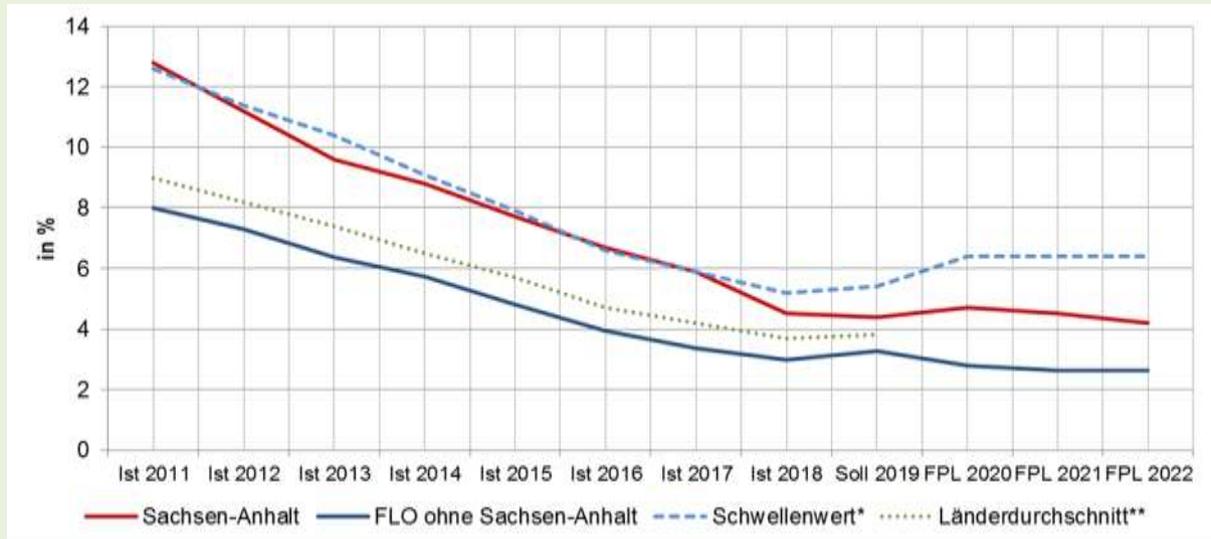
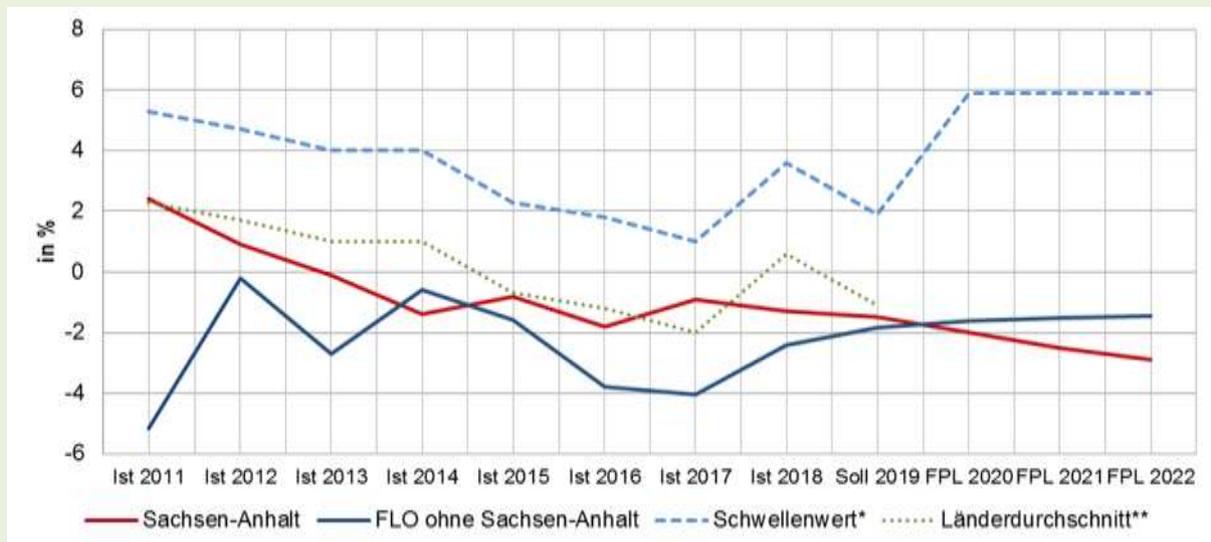


Diagramm 7: Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner



⁴⁷ Der Berechnung der Kennziffern liegt eine vom Stabilitätsrat definierte Methodik zugrunde, um die Vergleichbarkeit zwischen Bund und Ländern gewährleisten zu können. Aufgrund dieser festgelegten Datenabgrenzung kann es zu Abweichungen zwischen den in den Stabilitätsberichten genannten Kennziffern und den Kennziffern bspw. im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung kommen.

⁴⁸ *vom Stabilitätsrat vorgegebener Schwellenwert, **umfasst den Durchschnitt aller Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland

Diagramm 8: Zins-Steuer-Quote**Diagramm 9: Kreditfinanzierungsquote**

Quelle: Stabilitätsberichte der Länder, eigene Berechnung und Darstellung

Der Schuldenstand je Einwohner des Landes (Diagramm 6) verdeutlicht – zusätzlich zu dem vorhergehend beschriebenen Szenario – das weiterhin bestehende hohe Schuldenniveau des Landes.

Im gesamten betrachteten Zeitraum liegt der Schuldenstand je Einwohner über dem vom Stabilitätsrat vorgegebenen Schwellenwert. Auch im Zeitraum der Finanzplanung 2020 bis 2022 sinkt der Schuldenstand je Einwohner lediglich aufgrund der zugrunde liegenden Annahme einer zukünftig konstanten Bevölkerungszahl unter diesen Schwellenwert. Durch den demographischen Wandel und die Neuverschuldung in den Jahren 2019 und 2020 wird der tatsächliche Schuldenstand je Einwohner auch in den kommenden Jahren über dem Schwellenwert liegen.

Der durchschnittliche Schuldenstand je Einwohner der restlichen Flächenländer Ost liegt deutlich unter dem von Sachsen-Anhalt. Auch vom bundesweite Länderdurchschnitt weicht das Land pro Jahr mit über 2.000 € je Einwohner erheblich ab.

Der strukturelle Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge – bspw. Entnahmen aus Rücklagen, Zuführungen zu Rücklagen oder Tilgung von Krediten. Ist der berechnete strukturelle Finanzierungssaldo positiv, spricht man von einem Finanzierungsüberschuss. Ein negativer struktureller Finanzierungssaldo wird als Finanzierungsdefizit bezeichnet. Leistet sich ein Land ein Ausgabevolumen, das dauerhaft nicht durch die zur Verfügung stehenden Einnahmen finanziert werden kann, besteht ein strukturelles Finanzierungsdefizit, welches ausschließlich durch „echte“ Einsparungen abgebaut werden kann. So haben Rücklagenentnahmen als einmalige Einnahmen keinen Einfluss auf den strukturellen Finanzierungssaldo, da hier nur strukturelle Einnahmen berücksichtigt werden.

Für das Haushaltsjahr 2018 weist das Land einen positiven Finanzierungssaldo i. H. v. 127 € je Einwohner auf, welcher sich gegenüber dem Vorjahr (2017: 85 € je Einwohner) verbesserte (Diagramm 7). Er liegt unter dem durchschnittlichen Finanzierungssaldo der restlichen Flächenländer Ost. Der vom Stabilitätsrat vorgegebene Schwellenwert wurde zu keinem Zeitpunkt unterschritten.

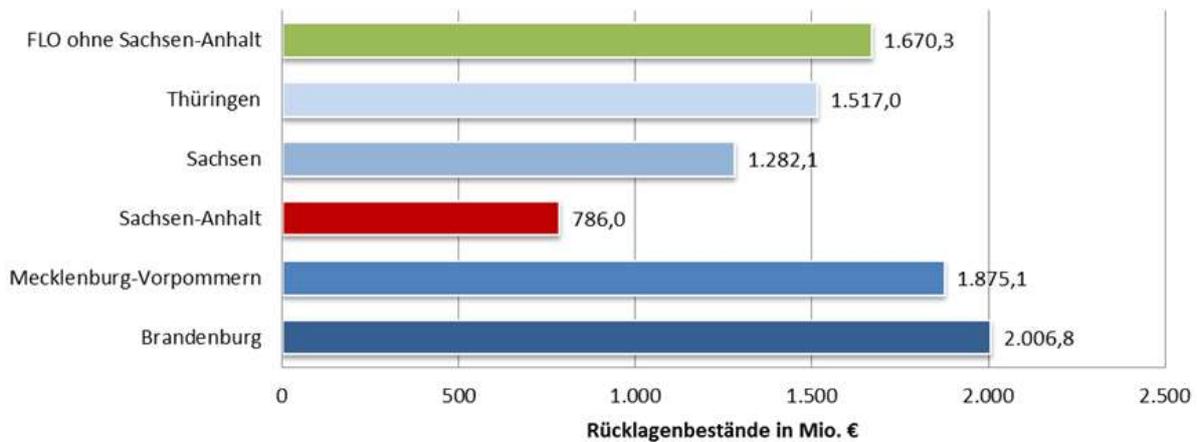
Die Zins-Steuer-Quote (Diagramm 8) gibt den Anteil der Steuereinnahmen an, welcher zur Deckung der Zinsausgaben aufgewendet werden muss. Die Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt und ein erfolgreiches Zins- und Kreditmanagement führen dazu, dass die Quote im gesamten betrachteten Zeitraum sinkt. Trotzdem übersteigt die Quote des Landes sowohl den Länderdurchschnitt insgesamt als auch den Durchschnitt der restlichen Flächenländer Ost deutlich.

Zudem kann der vom Stabilitätsrat vorgegebene Schwellenwert nur sehr knapp eingehalten werden – 2011 und 2016 übersteigt die Quote den Schwellenwert sogar. Eine Normalisierung des Zinsniveaus birgt die Gefahr rasant steigender Zinsausgaben. Selbst bei unveränderter Höhe der Steuereinnahmen würde es infolgedessen zu einem weiteren Anstieg der Quote kommen. Aufgrund der andauernden hohen Verschuldung des Landes wird so die Einhaltung des vom Stabilitätsrat gesetzten Schwellenwertes immer schwieriger.

Die Kreditfinanzierungsquote weist den Umfang der Ausgaben aus, welcher kreditfinanziert ist. Aufgrund der kontinuierlichen Schuldentilgung in den vergangenen Jahren ist die Kreditfinanzierungsquote seit 2013 negativ. Dadurch, dass die Nettokreditaufnahme zur Kapitalisierung der Nord/LB in 2019 erst durch den Nachtragshaushalt im Dezember 2019 beschlossen wurde, ist diese – ebenso wie die durch die Corona-Pandemie veranschlagte Nettokreditaufnahme in 2020 – im Diagramm noch nicht berücksichtigt. Der Schwellenwert wurde zu keinem Zeitpunkt überschritten. Die durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote der restlichen Flächenländer Ost ist größtenteils niedriger als die Sachsen-Anhalts.

Aufgrund der seit 2020 geltenden Regelungen zur Schuldenbremse können bspw. geringere Steuereinnahmen nicht mehr direkt durch eine Nettokreditaufnahme kompensiert werden. Folglich kommt den Rücklagen eine besondere Rolle zu. Sie dienen als Sicherheit, um Handlungsspielräume in einer konjunkturellen Schwächephase zu gewährleisten. In diesem Sinne wurden entstandene Überschüsse in den vergangenen Jahren der allgemeinen Rücklage und Steuerschwankungsreserve zugeführt. Jedoch ist die Höhe der Rücklagen⁴⁹ des Landes vergleichsweise gering (Diagramm 10). Unter den Flächenländern Ost ist Sachsen-Anhalt das einzige Bundesland, dessen Rücklagenbestände in der Summe niedriger als eine Milliarde sind.

⁴⁹ Betrachtet werden hier die allgemeine Rücklage und die Steuerschwankungsreserve.

Diagramm 10: Rücklagenbestände der Flächenländer Ost im Vergleich⁵⁰

Quelle: eigene Darstellung

Auf die allgemeine Rücklage, welche rund ein Drittel der Rücklagen des Landes ausmacht, musste bereits im Jahr 2018 trotz weiterhin sprudelnder Steuereinnahmen zurückgegriffen werden, um den Haushalt auszugleichen. Die für 2019 veranschlagte Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. 37,7 Mio. € wurde i. H. v. 25,7 Mio. € in Anspruch genommen.

Für die Jahre 2020 und 2021 deutet sich ein nahezu vollständiger Verbrauch der vorhandenen Rücklagen an (Diagramm 11). Dieser ist jedoch nur zu einem geringen Teil mit der Corona-Pandemie zu begründen. Der Haushaltsplan für den Doppelhaushalt 2020/2021 sah bereits zuvor eine Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve i. H. v. insgesamt 377,8 Mio. € und aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. insgesamt 204 Mio. € vor.

⁵⁰ Bestand unter Berücksichtigung der (vorläufigen und endgültigen) Jahresabschlüsse 2018 in den jeweiligen Bundesländern. Die Rücklagenentwicklung nach 2018 ist in der Darstellung nicht berücksichtigt.

Diagramm 11: Entwicklung der allgemeinen Rücklage und Steuerschwankungsreserve

Quelle: 2012 bis 2018: Haushaltsrechnungen; 2019: endgültiges Ist - Stand: 12. März 2020; 2020/2021: gemäß Haushaltsplan/ Nachtragshaushalt

Tabelle 10: Vergleich veranschlagte Einnahmen und Ist-Einnahmen

	2018		2019		2020	2021
	HPI	HHR	HPI	Ist	HPI/ NHH	HPI
Entnahme aus der allgemeinen Rücklage (Kap. 13 02, Titel 359 01)	299,1	77,8	37,7	25,7	6,4	197,6
Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve (Kap. 13 02, Titel 359 02)	8,7	0	0	0	141,2	377,8

Quelle: Haushaltsrechnung 2018, endgültiges Ist Stand: 12. März 2020, Haushaltsplan 2020/2021, Nachtragshaushalt 2020/2021

In dem Fall, dass die Rücklagenentnahmen tatsächlich in veranschlagter Höhe erfolgen, würde die allgemeine Rücklage am 31. Dezember 2021 noch 31,1 Mio. € beinhalten. In der Steuerschwankungsreserve würden sich noch Mittel i. H. v. 6,1 Mio. € befinden. Jedoch besteht durch das Gesetz über die Steuerschwankungsreserve die Möglichkeit, weitere Mittel zur Deckung von Ausgaben zu entnehmen. Die danach in der Steuerschwankungsreserve

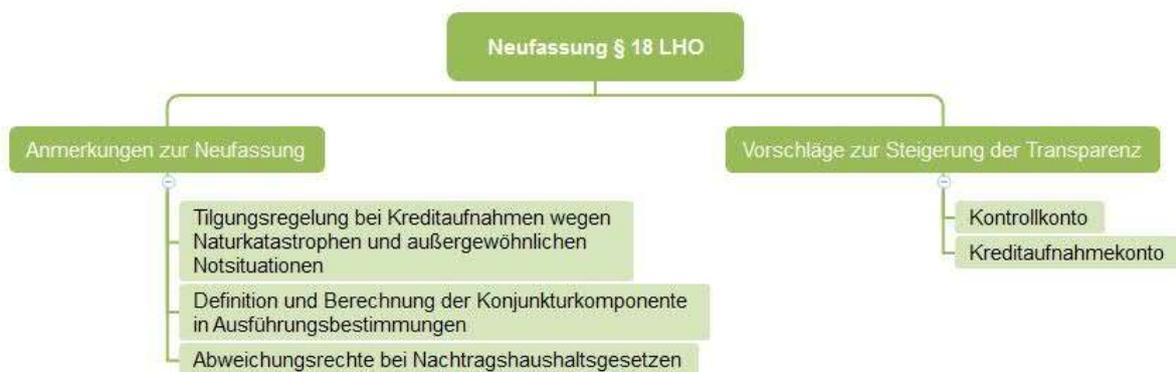
verbleibenden Mittel sollen anschließend der Konjunkturrücklage zugeführt werden. Die Steuerschwankungsreserve wird zum 31. Dezember 2021 aufgelöst.⁵¹

6. Neuregelung der Schuldenbremse

Im Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 gibt es eine Neufassung des bisherigen § 18 LHO, der die „Schuldenbremse“ einfachgesetzlich regelt. Die gesetzlichen Änderungen zielen darauf ab, die grundgesetzlichen Regelungen umzusetzen. Der Gesetzgeber beachtete dabei ebenfalls die methodischen Festlegungen des Stabilitätsrates.⁵²

Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 hatten wir sowohl Anmerkungen als auch Vorschläge zur Neufassung der Schuldenbremse⁵³ unterbreitet (Abbildung 3).⁵⁴ Die Anmerkungen beziehen sich auf den aus unserer Sicht unmittelbar bestehenden Nachbesserungsbedarf.

Abbildung 3: Übersicht über Anmerkungen und Vorschläge des Landesrechnungshofes zur Neufassung der Schuldenbremse



Quelle: eigene Darstellung

Weiterhin empfehlen wir die Einführung einiger Kontrollinstrumente, um die Nachvollziehbarkeit der Umsetzung der Schuldenbremse für die Abgeordneten und für die Öffentlichkeit transparent zu gestalten.

⁵¹ Vgl. § 1 Nr. 3 Gesetz über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt.

⁵² Vgl. Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz vom 6. Dezember 2018 (TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrates).

⁵³ § 18 LHO.

⁵⁴ Vgl. Schreiben vom 27. Februar 2020 zur 81. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 2. März 2020.

Begriffserklärungen⁵⁵**Was ist eine Konjunkturkomponente?**

Konjunkturelle Schwankungen wirken sich ebenfalls auf die Finanzen des Landes aus. Die Messgröße, die herangezogen wird um die Auswirkungen dieser Schwankungen zu beziffern, ist die Konjunkturkomponente. Die im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens berechnete Konjunkturkomponente gibt die Kreditemächtigung oder die Verpflichtung zur Tilgung der ab 2020 aufgenommenen Schulden bzw. Verpflichtung zur Zuführung an die Konjunkturrücklage für das jeweilige Haushaltsjahr an.

Was ist die Konjunkturrücklage?

Die Konjunkturrücklage soll als „Puffer“ bzw. „Notreserve“ für eine negative konjunkturelle Entwicklung fungieren. Gemäß der derzeitigen Gesetzeslage muss das Land bei einer positiven konjunkturellen Entwicklung mindestens in Höhe der Konjunkturkomponente Mittel entweder zur Tilgung der ab 2020 aufgenommenen Schulden einsetzen oder die Mittel der Konjunkturrücklage zuführen. Im Fall einer negativen konjunkturellen Entwicklung dürfen dann Mittel in Höhe der Konjunkturkomponente aus der Konjunkturrücklage entnommen werden. Sollte die Konjunkturrücklage nicht über ausreichend Mittel verfügen, ist eine Kreditaufnahme maximal in Höhe der Konjunkturkomponente zulässig.

Was ist ein Konjunkturbereinigungsverfahren?

Mithilfe des Konjunkturbereinigungsverfahrens wird die Konjunkturkomponente ermittelt, aus der sich die Kreditemächtigung bzw. Verpflichtung zur Tilgung/ Rücklagenbildung für das jeweilige Haushaltsjahr ergibt.

Demzufolge wird zunächst im Haushaltsaufstellungsverfahren die sogenannte ex ante-Konjunkturkomponente berechnet. Daraus leitet sich dann entweder eine Kreditemächtigung oder aber eine Verpflichtung zur Tilgung der seit 2020 aufgenommenen Schulden bzw. Verpflichtung zur Zuführung an die Konjunkturrücklage ab. Der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente liegen Prognosewerte zugrunde. Nach dem Abschluss eines Haushaltsjahres erfolgt die Berechnung einer weiteren Konjunkturkomponente: der ex post-Konjunkturkomponente. Dieser liegen dann die tatsächlichen Werte nach Abschluss des Haushaltsjahres zugrunde. Bei der Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente wird

⁵⁵ Vgl. Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 inklusive Gesetzesbegründung.

demnach die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigt. Dies geschieht, indem die zuvor berechnete ex ante-Konjunkturkomponente mit der Steuerabweichungskomponente saldiert wird. Diese Steuerabweichungskomponente gibt nach Abschluss des Haushaltsjahres die Abweichungen der tatsächlichen Steuereinnahmen – die nicht steuerrechtsbedingt waren – von den im Haushaltsaufstellungsverfahren prognostizierten Steuereinnahmen an.

Schlussfolgernd kann man bei der ex ante-Konjunkturkomponente davon sprechen, dass sie die zunächst zulässige Kreditaufnahme bzw. Verpflichtung zur Tilgung der seit 2020 aufgenommenen Schulden oder Verpflichtung zur Zuführung an die Konjunkturrücklage angibt. Die ex post-Konjunkturkomponente gibt die tatsächlich bzw. endgültig zulässige Kreditaufnahme bzw. Verpflichtung zur Tilgung/Rücklagenbildung an.

Im Anschluss an die Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente ergibt sich, ob die im Haushaltsvollzug realisierte Kreditaufnahme zu hoch oder die Tilgungsleistung/Rücklagenzuführung zu niedrig war. Im Fall einer Abweichung muss diese im nächsten regulären Haushaltsaufstellungsverfahren korrigiert werden. Diese Korrektur erfolgt, indem die im nächsten Haushaltsjahr (zunächst) zulässige Kreditaufnahme in Höhe der Abweichung unterschritten bzw. die Verpflichtung zur Tilgung/Rücklagenbildung in Höhe der Abweichung überschritten wird.

Was bedeutet das Symmetriegebot der Schuldenbremse?

Unter dem Symmetriegebot der grundgesetzlichen Schuldenbremse wird das Einschränken der finanzpolitischen Handlungsspielräume bei einer guten konjunkturellen Entwicklung – durch die Verpflichtung zur Kredittilgung und Rücklagenbildung – und die Erweiterung des Handlungsspielraums bei einer schlechten konjunkturellen Entwicklung – durch die Kreditermächtigung i. H. d. berechneten Konjunkturkomponente – verstanden.

Ausnahmen von dieser Symmetrie gibt es nur im Fall von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“.⁵⁶ Als Beispiele für derartige Situationen sind hier das Hochwasser 2013 und auch die Corona-Pandemie 2020 zu nennen.

⁵⁶ Vgl. § 18 Abs. 5 LHO.

6.1 Anmerkung des Landesrechnungshofes zur Neuregelung der Schuldenbremse

Tilgungsregelung bei Kreditaufnahmen aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen

Die Neuregelung des § 18 Abs. 8 LHO erfüllt nach unserer Auffassung nicht die grundgesetzlichen Anforderungen an eine Tilgungsregelung.⁵⁷ Wie der Begründung zur Änderung des Grundgesetzes⁵⁸ zu entnehmen ist, hatte der Bundesgesetzgeber hierbei einen durch das Parlament zu beschließenden Tilgungsplan vor Augen, der die Rückführung verbindlich regelt. Für den Bund hat die Rückführung der im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.⁵⁹

§ 18 LHO in seiner Fassung vor der aktuellen Änderung enthielt in Abs. 3 konkrete Regelungen zur Tilgung der in den Ausnahmetatbeständen aufgenommenen Kredite. Es war u. a. geregelt, dass die Rückzahlung der Kredite in einem Tilgungsplan festzulegen ist, von dem zulasten einer zeitnahen Tilgung nur abgewichen werden darf, wenn die Finanzierung des Landes durch einen der in Abs. 2 genannten oder sonstige schwerwiegende Umstände erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon bedurften der Zustimmung des Landtages.

Auch nach der durch das Gesetz zur Parlamentsreform 2020 erfolgten Neufassung des Art. 99 Abs. 2 und 3 Landesverfassung ist für Kredite aufgrund dieser Ausnahmeregelung eine Tilgungsregelung vorzusehen.

Der durch das Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 neu gefasste § 18 Abs. 8 Satz 2 LHO regelt jedoch lediglich, dass bei einer Kreditaufnahme im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen⁶⁰ die Abweichung entsprechend Satz 1 in einem angemessenen Zeitraum auszugleichen ist. Die Regelung normiert insofern nur, dass eine Tilgung stattzufinden hat. Offen bleibt allerdings, wie diese zu erfolgen hat und welche Abweichungen ggf. im Vollzug zulässig sind.

⁵⁷ Art. 109 Abs. 3 GG.

⁵⁸ Vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vom 24. März 2009 (BT-Drs. 16/12410): „Satz 3 verpflichtet Bund und Länder, in den auf der Grundlage von Satz 2 zweiter Halbsatz gestützten bundes- bzw. landesrechtlichen Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen dem Gesetzgeber aufzugeben, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.“

⁵⁹ Vgl. Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG.

⁶⁰ Vgl. § 18 Abs. 5 LHO.

Die gebotene Konkretisierung der Tilgungsregelung erfolgt auch nicht durch die Bezugnahme auf § 18 Abs. 8 Satz 1 LHO. Der Regelungsinhalt dieses Satzes ist nicht mit der vom Grundgesetz geforderten Tilgungsregelung für Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vergleichbar. Zum einen betrifft Satz 1 Abweichungen, die auf eine Nachberechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach abschließender Ermittlung der Konjunkturkomponente zurückzuführen sind. Für Kreditaufnahmen aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen sind derartige Nachberechnungen nicht vorgesehen. Überdies besteht die grundgesetzliche Vorgabe zur Tilgungsregelung losgelöst davon, ob im Haushaltsvollzug Abweichungen festgestellt worden sind. Die Tilgungsregelung für zulässige Kreditaufnahmen aufgrund von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen gehört aus Gründen der Gesetzessystematik daher nach unserer Auffassung auch nicht in § 18 Abs. 8 LHO.

Im Übrigen fehlt der in Bezug genommenen Regelung in Satz 1 eine Verpflichtung, einen Tilgungsplan zu beschließen.

Im Ergebnis hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, § 18 LHO um eine den Anforderungen des Grundgesetzes entsprechende Tilgungsregelung zu ergänzen.

Definition und Berechnung der Konjunkturkomponente in Ausführungsbestimmungen

Im Haushaltsbegleitgesetz (§ 18 Abs. 7) befindet sich lediglich eine allgemeine Definition der Konjunkturkomponente. Auf die Definition sowie die Berechnung wird nur in der Gesetzesbegründung näher eingegangen. Aus unserer Sicht ist das nicht ausreichend. Aufgrund der Bedeutung der Konjunkturkomponente für die Schuldenbremse ist es im Hinblick auf künftig erforderlich werdende Anpassungen/Änderungen und damit im Interesse der Rechtssicherheit und -wahrheit notwendig, sowohl die Definition als auch die genaue Berechnung in Ausführungsbestimmungen zweifelsfrei zu regeln. Bleibt es dabei, dass die genauen Bestimmungen lediglich in der Gesetzesbegründung festgehalten sind, stellt sich die Frage, wie bei künftigen Änderungen/Anpassungen verfahren werden soll.

In anderen Bundesländern – wie z. B. Berlin, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz – sind bereits in der LHO Konkretisierungen bspw. zum Konjunkturbereinigungsverfahren, Kreditaufnahmekonto oder Kontrollkonto erfolgt oder diese Gegenstand von Ausführungsgesetzen zur Verfassung oder Ausführungsbestimmungen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist daher eine Konkretisierung der Definition und Berechnung der Konjunkturkomponente durch Ausführungsbestimmungen unumgänglich.

Abweichungsrechte bei Nachtragshaushaltsgesetzen

Die durch das Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 erfolgte Neufassung des § 18 LHO sieht keine Abweichungsrechte bei Nachtragshaushaltsgesetzen vor.

Aus unserer Sicht ist es erforderlich, dass das Land eine Regelung erlässt, wie die Konjunkturkomponente nachzuberechnen ist, wenn ein Nachtragshaushalt verabschiedet wird. Denkbar ist, sich am Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes des Bundes zu orientieren. Darin wird in § 8 Satz 1 geregelt, dass bei Nachtragshaushaltsgesetzen die ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag i. H. v. 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden darf. Gleichzeitig regelt Satz 2, dass „in diesem Nachtrag [...] keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden [dürfen], die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen.“ Demzufolge können ausschließlich Abweichungen, die sich im Haushaltsvollzug ergeben, finanziert werden.

Weiterhin darf „zur Ermittlung der Konjunkturkomponente [...] ausschließlich die erwartete wirtschaftliche Entwicklung aktualisiert“ werden (Satz 3).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte die Regelung auch in Ausführungsbestimmungen festgehalten werden.

6.2 Vorschläge des Landesrechnungshofes zur Steigerung der Transparenz

Einführung eines Kontrollkontos

Ein Kontrollkonto soll dazu dienen, Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme oder -tilgung von dem zulässigen Saldo – aufgrund der tatsächlichen Steuerentwicklung – nach Abschluss des Haushaltsjahres zu erfassen. Aus einem negativen Saldo des Kontrollkontos würde resultieren, dass innerhalb des nächsten regulären Finanzplanungszeitraums dieser negative Betrag ausgeglichen werden muss.

In der Gesetzesbegründung zum Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 wird darauf verwiesen, dass die Konjunkturrücklage dazu genutzt werden soll, unerlaubte Überschreitungen der Kreditgrenzen – etwa weil sich Konjunkturprognosen als zu pessimistisch erwiesen haben –

im Nachhinein zu korrigieren. Dementsprechend soll die Konjunkturrücklage als Kontrollkonto fungieren. Nach unserer Ansicht kann die Konjunkturrücklage als Rücklage die Funktion des Kontrollkontos nicht erfüllen. Das Kontrollkonto kann „lediglich“ ein Verrechnungskonto sein. Auf diesem entsteht kein tatsächliches Guthaben, über das verfügt werden kann. Darin unterscheidet es sich von einer Konjunkturrücklage.

Aus unserer Sicht wird die Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der zulässigen Kreditobergrenze nach Abschluss des Haushaltsjahres ohne die Einführung eines Kontrollkontos erschwert. Durch eine Vermischung von Konjunkturrücklage und Kontrollkonto würde man ein unnötiges Transparenzdefizit erzeugen.

Der aktuelle Stand des Kontrollkontos sollte als Anlage sowohl dem Haushaltsplan als auch der Haushaltsrechnung beigelegt werden. Dadurch würde dem Zweck des Kontrollkontos – mögliche Abweichungen von der Vorgabe des strukturellen Haushaltsausgleichs transparent zu machen und im Zeitverlauf zu dokumentieren – bestmöglich entsprochen werden. Gleichzeitig wäre gewährleistet, dass die Konjunkturrücklage nur für den tatsächlich vorgesehenen Zweck verwendet werden kann.

Einführung eines Kreditaufnahmekontos

Die Funktion eines Kreditaufnahmekontos unterscheidet sich grundlegend von dem empfohlenen Kontrollkonto.

Mit dem Kreditaufnahmekonto soll im Haushaltsvollzug sichergestellt werden, dass die Konjunkturbereinigung tatsächlich symmetrisch wirkt. Erfasst werden sollten ab 2020 alle tatsächlichen Nettokreditaufnahmen bzw. -tilgungen. Der Bestand des Kontos wäre auf ein Minimum von Null zu begrenzen.

Gleichzeitig sollten auf diesem Kreditaufnahmekonto lediglich die konjunkturell bedingten Nettokreditaufnahmen und -tilgungen erfasst werden, d. h. Kreditaufnahmen und -tilgungen aus finanziellen Transaktionen (bspw. Verkauf einer Beteiligung) wären außer Acht zu lassen.

Bei Berücksichtigung dieser Einschränkung kann mithilfe des Kreditaufnahmekontos kontrolliert werden, dass bei einer positiven Konjunkturlage nur die Kredite getilgt werden, welche ab 2020 tatsächlich aufgenommen wurden. Die Begrenzung des Kontenbestands auf Null würde gewährleisten, dass die bei einer positiven Konjunkturlage darüber hinaus gehenden Überschüsse der Konjunkturrücklage zugeführt werden.

Zur transparenten Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse sollte eine Übersicht über den aktuellen Bestand des Kreditaufnahmekontos als Anlage sowohl zum Haushaltsplan als auch zur Haushaltsrechnung hinzugefügt werden.

Weshalb die Transparenz bei der Umsetzung der Schuldenbremse so wichtig ist, wird vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und den dadurch erforderlichen staatlichen Hilfsmaßnahmen mehr als ersichtlich. Zwar würde sich die Kreditaufnahme aufgrund von außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen nicht in den von uns vorgeschlagenen Konten wiederfinden. Jedoch wird durch die Pandemie deutlich, wie schnell und unvorhergesehen eine Situation eintreten kann, welche die Transparenz weiter erschwert und neue Anforderungen stellt – insbesondere durch das Nebeneinander der konjunkturbedingten Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung und der Nettokreditaufnahme aufgrund der Notsituation.

Damit es für Abgeordnete und die Öffentlichkeit möglich ist, über viele Jahre hinweg die Verschuldungssituation des Landes ab 2020 einzuordnen und die Einhaltung der Schuldenbremse nachzuvollziehen, ist eine transparente Darstellung mithilfe eines Kontrollkontos und Kreditaufnahmekontos essentiell. Langfristig wird so auf einen Blick deutlich,

ob es eine Abweichung im abgeschlossenen Haushaltsjahr zwischen der gemäß Schuldenbremse konjunkturbedingt zulässigen und der tatsächlichen Kreditaufnahme gibt und welche Auswirkungen sich für den darauffolgenden Finanzplanungszeitraum ergeben (Kontrollkonto) und

wie hoch die noch nicht getilgte konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme seit 2020 in Summe ist (Kreditaufnahmekonto).

Zusätzlich zu diesen Informationen erachten wir es als sinnvoll, auch auf bestehende Tilgungspläne von Krediten, welche in Notsituationen aufgenommen wurden, hinzuweisen, solange diese noch nicht vollständig getilgt sind. Nur so ist ein vollständiger Überblick zur Einhaltung der Schuldenbremse möglich.

6.3 Die Schuldenbremse in Zeiten der Corona-Pandemie

Grundsätzlich ist der Ausnahmetatbestand der Kreditaufnahme im Fall einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe von hoher Bedeutung für die Handlungsfähigkeit des Staates. Diese Situationen entziehen sich der Kontrolle des Staates und erfordern Maßnahmen, um bspw. die ökonomischen Auswirkungen abzumildern.

Mithilfe des Konjunkturbereinigungsverfahrens werden die Auswirkungen der konjunkturellen Schwankungen im „Normalverlauf“ der Konjunktur abgebildet. Im Normalfall verläuft der Konjunkturzyklus von einem Aufschwung zum nächsten Aufschwung mit einer gewissen Regelmäßigkeit. Der Ausgleich der Schwankungen zwischen den einzelnen Phasen des Konjunkturzyklus findet in der Schuldenbremse durch die Konjunkturkomponente Berücksichtigung. Notsituationen wie die Finanzkrise oder auch die Corona-Pandemie stellen Ausnahmesituationen dar, die sich unvorhergesehen, sehr plötzlich und besonders schwer auf die gesamte Wirtschaftsleistung auswirken. Durch die Unvorhersehbarkeit werden die weitreichenden Auswirkungen – die vorliegen müssen, um den Tatbestand der Ausnahmeregelung zu erfüllen – nicht im Vorfeld durch die Konjunkturkomponente abgebildet.

Zur Verdeutlichung anhand der Corona-Pandemie:

Für das Jahr 2020 war u. a. seitens der Wirtschaftsforschungsinstitute bereits im Vorfeld der Pandemie eine wirtschaftliche Abkühlung prognostiziert worden. Anhand dieser Prognose wurden die konjunkturell bedingten Auswirkungen auf die Einnahmen des Landes abgeschätzt. Die plötzlichen und unmittelbaren Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die wirtschaftliche Entwicklung konnte dabei noch keine Berücksichtigung finden. Auch derzeit ist die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung aufgrund der außergewöhnlichen Situation weiterhin sehr hoch. Die Auswirkungen der weiteren Entwicklung der Corona-Pandemie können sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch von ihrem Ausmaß her nicht eingegrenzt werden, da auch der Eintritt einer zweiten Krankheitswelle nicht ausgeschlossen werden kann.

Im Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 erfolgt eine überwiegend ausgabenseitige Betrachtung der außergewöhnlichen Notsituation. Darin wurden die Einnahmeerwartungen des ursprünglichen Haushaltsgesetzes 2020/2021 als Basis verwendet. Nachdem im Rahmen der Mai-Steuerschätzung 2020 Steuermindereinnahmen allein für das laufende Jahr i. H. v. über 1,16 Mrd. € prognostiziert werden, besteht nun die Frage, auf welche Weise einnahmeseitig mit den Auswirkungen der Pandemie umgegangen werden soll, um die Steuermindereinnahmen kompensieren zu können.

Die Steuerausfälle aufgrund der Corona-Pandemie sind durch die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse – die Kreditaufnahmemöglichkeit im Fall einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht – nicht abgedeckt.

In der Gesetzesbegründung zur Neufassung der Schuldenbremse⁶¹ heißt es

„Bei den Auswirkungen der zyklischen konjunkturellen Entwicklung handelt es sich [...] um keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen Effekten ist im Rahmen der Schuldenregel ausschließlich durch die Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und für etwaige vorbeugende Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.“

Demzufolge bezweckt die Ausnahmeregelung des § 18 Abs. 5 LHO, dass Kreditaufnahmen aufgrund von außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen für daraus resultierende und erhöhte Ausgaben, nicht jedoch zur Kompensation von Steuermindereinnahmen verwendet werden. Die in diesem Zusammenhang aufgenommenen Mittel sollen ausschließlich zur Beseitigung der resultierenden Schäden und zur Überwindung der außergewöhnlichen Situation verwendet werden. Steuerausfälle müssen durch die Ermächtigung für eine konjunkturell bedingte Kreditaufnahme – über die Konjunkturkomponente – abgedeckt werden.⁶² Andernfalls würde es zu einer Vermischung der Kreditaufnahmemöglichkeiten durch die Abweichung von der konjunkturellen Normallage und durch die Erfüllung des Ausnahmetatbestandes der außergewöhnlichen Notsituation kommen. Beide Kreditaufnahmemöglichkeiten bestehen parallel nebeneinander und haben u. a. verschiedene Tilgungsregelungen:

Die Tilgung der konjunkturell bedingten Kreditaufnahmen erfolgt durch die konjunkturell bedingten Tilgungsverpflichtungen im Falle einer positiven Konjunkturkomponente („in wirtschaftlich guten Zeiten“). Dies entspricht dem Symmetriegedanken der Schuldenbremse.

Die Tilgung der Kreditaufnahme durch die Erfüllung des Ausnahmetatbestandes der außergewöhnlichen Notsituation erfolgt durch einen Tilgungsplan, welcher durch die Landesregierung beschlossen werden muss.

⁶¹ Vgl. Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021, Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 5 LHO.

⁶² Vgl. § 18 Abs. 3 und 4 LHO.

Aus unserer Sicht sollte eine Vermischung der Kreditaufnahmemöglichkeiten unter der Schuldenbremse vermieden werden. Würde man in der derzeitigen Situation zulassen, dass die Steuerausfälle durch eine Kreditaufnahme auf Grundlage einer außergewöhnlichen Notsituation ausgeglichen würden, bestünde ebenfalls die Gefahr, dass die Notsituation unberechtigterweise wiederholt zur Ausgabenfinanzierung herangezogen würde. Eine Abgrenzung, unter welchen Voraussetzungen Steuermindereinnahmen aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation aufgenommen werden dürften, wäre nicht möglich. Weiterhin bestünde die Gefahr einer doppelten Kreditaufnahme, da neben der Kreditaufnahme aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation auch die Konjunkturkomponente eine weitere Kreditaufnahme zum Ausgleich der konjunkturellen Schwankungen zulassen würde.

Der Landesrechnungshof betont die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung beider Kreditaufnahmemöglichkeiten im Rahmen der Schuldenbremse. Er weist zudem an dieser Stelle darauf hin, dass mit dem Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse besonders verantwortungsbewusst umgegangen werden muss.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land die Auswirkungen der Krise nicht ausschließlich über Kreditaufnahmen finanziert, sondern so weit wie möglich auch durch Sparanstrengungen die Einnahmeausfälle kompensiert. Weiterhin darf allein die Möglichkeit der Schuldenaufnahme nicht darüber hinwegtäuschen, welche zusätzlichen Belastungen für den Haushalt durch eine weitere Schuldenaufnahme entstehen.

Bereits vor der Corona-Pandemie haben die überdurchschnittlich hohe Verschuldung und der gleichzeitige nahezu vollständige Verzehr der Rücklagen die Handlungsfähigkeit des Landes stark reduziert. Jede Schuldenaufnahme schmälert diesen ohnehin kaum vorhandenen Handlungsspielraum weiterhin.

7. Ausblick

Nicht erst seit der Corona-Pandemie steht das Land vor sehr großen Herausforderungen, welche sich jedoch im Zuge der Krise noch weiter verschärft haben:

Abbildung 4: Ausblick Handlungsspielraum

Quelle: eigene Darstellung

Bereits mit dem Haushaltsplan des Doppelhaushaltes 2020/2021 wurden die Mittel der vorhandenen Rücklagen nahezu vollständig verplant. Ohne die Veranschlagung dieser Mittel für laufende Ausgaben im Haushaltsjahr hätten ausreichend Mittel zur Finanzierung des Nachtragshaushaltsplans i. H. v. 500 Mio. € zur Verfügung gestanden. In diesem Zusammenhang rächen sich die Fehler der vergangenen Jahre, d. h. die Tatsache, dass in den Jahren mit Rekordsteuereinnahmen keine ausreichenden Rücklagen gebildet wurden. Hätte man die dringend erforderliche Vorsorge getroffen, dann hätte auf die Kreditaufnahme im Rahmen des Nachtragshaushaltsplans verzichtet werden können. Zudem hätte das Land weitaus größere politische Handlungsspielräume.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass mit den Auswirkungen der Coronapandemie eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des § 18 Abs. 5 LHO für das Haushaltsjahr 2020 vorliegt, welche in ihrem Ausmaß bisher einmalig ist und deren Eintritt sich der Kontrolle des Landes entzogen hat. Die Notsituation beeinträchtigt die Finanzlage des Landes erheblich. Der Landesrechnungshof erwartet, dass mit dem Umstand der außergewöhnlichen Notsituation verantwortungsbewusst umgegangen wird. Um die Nettokreditaufnahme so gering wie möglich zu halten, fordert er, dass das Land bei der Haushaltsaufstellung Einsparpotenziale identifiziert und erschließt um einen strukturellen Ausgleich herbeizuführen. Dabei sollten auch die Haushaltsansätze des Doppelhaushaltes 2020/2021 einbezogen werden.

Der Landesrechnungshof fordert, dass auch jetzt in der Krise die Mittel wirtschaftlich, wirkungsvoll und sparsam eingesetzt werden. Es muss besonders genau abgewogen werden, welche Maßnahmen unabdingbar zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie sind, da sich die Notwendigkeit einer Kreditfinanzierung abzeichnet. Dabei muss aus Sicht des Landesrechnungshofes zu jeder Zeit das Budgetrecht des Parlaments sichergestellt sein. Zudem muss der Einsatz der Mittel transparent im Haushalt dargestellt werden. Die Bildung eines speziellen Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung – wie es in anderen Bundesländern vorgesehen wird – lehnt der Landesrechnungshof ab. Er sieht dadurch sowohl das Budgetrecht des Parlaments als auch eine transparente Darstellung eingeschränkt.

Weiterhin darf nicht aus den Augen verloren werden, dass es in den Folgejahren auch möglich sein muss, die Tilgung der aufgrund der Notsituation aufgenommenen Schulden zu leisten. Der Nachtragshaushalt 2020/2021 sieht vor, dass der Ausgleich der in 2020 aufgenommenen 258,8 Mio. € in den Haushaltsjahren 2022 bis 2024 erfolgen soll. Die Tilgung erscheint bei der bisherigen Nettokreditaufnahme noch realistisch. Wir weisen darauf hin, dass bei einer darüber hinausgehenden Nettokreditaufnahme aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation, die Tilgungslast, welche in den Folgejahren den Landeshaushalt belastet, nicht außer Acht gelassen werden darf. Zumal für das Haushaltsjahr 2020 Steuermindereinnahmen i. H. v. 1,16 Mrd. € prognostiziert werden und auch für die Folgejahre mit erheblichen Steuerausfällen zu rechnen ist.⁶³

Bereits vor der Corona-Krise wies die Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2022 und 2023 einen offenen Handlungsbedarf i. H. v. 1.084,1 Mio. € bzw. 932,1 Mio. € aus. Nachdem die Mai-Steuerschätzung 2020 Steuermindereinnahmen⁶⁴ für das Jahr 2022 von rund 487 Mio. € und für das Jahr 2023 i. H. v. 473 Mio. € prognostiziert, ergibt sich – ohne Berücksichtigung der Schuldentilgungen – ein offener Handlungsbedarf in Summe von rund 3 Mrd. €⁶⁵. Dadurch, dass die Rücklagen bis Anfang 2022 nahezu vollständig aufgebraucht sein werden, ist unklar, wie dieser Handlungsbedarf gedeckt werden soll. Zwar ist es möglich, konjunkturbedingt – im Rahmen der Schuldenbremse – Kredite in Höhe der Konjunkturkomponente aufzunehmen. Jedoch sollte auch diese Kreditaufnahme auf das absolut notwendige Maß begrenzt werden.

⁶³ Vgl. Mai-Steuerschätzung 2020 für das Land Sachsen-Anhalt.

⁶⁴ Gegenüber den Plandaten.

⁶⁵ Die Summe aus 1.571,1 Mio. € (für das Jahr 2022) und 1.405,1 Mio. € (für das Jahr 2023).

Der Vergleich der Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes (vgl. 5. Entwicklung der Haushaltslage) mit den restlichen Flächenländern Ost zeigt, dass das Land deutlich schlechter dasteht. Die Verschuldung des Landes war bereits vor der Corona-Pandemie und deren Auswirkungen höher und damit auch der Anteil der Steuern, die auf Zinsausgaben entfallen. Daraus ergibt sich bei einer Veränderung des Zinsumfelds ein weiteres besonders hohes Risiko für den Haushalt des Landes. Durch den Anstieg der Verschuldung zusammen mit der rückläufigen Bevölkerungszahl – aufgrund des demographischen Wandels – wird die Pro-Kopf-Verschuldung weiter steigen und somit voraussichtlich der Schwellenwert des Stabilitätsrates auch in den kommenden Jahren überschritten werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land sämtliche Einsparpotenziale und Konsolidierungsanstrengungen nutzt und nicht allein Nettokreditaufnahmen zur Finanzierung heranzieht. Die Tilgungen der aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation aufgenommenen Kredite sind schnellstmöglich zu leisten, um die Krise generationengerecht überwinden zu können. Auch nach den durchgeführten Maßnahmen zur Bewältigung der Krise fordert der Landesrechnungshof, dass das Land den über Jahre hinweg begonnenen Konsolidierungsweg wieder aufnimmt, um dauerhaft einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erlangen.

IV Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2018

1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe

Die über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe haben im Haushaltsjahr 2018 einen Gesamtbetrag von 99,6 Mio. € erreicht.⁶⁶ Nachdem im Vorjahr nur 4,5 Mio. € an über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffen geleistet wurden, bedeutet dies einen deutlichen Zuwachs von 95,1 Mio. €. Der Zuwachs beträgt bei den überplanmäßigen Ausgaben 61,6 Mio. € und bei den außerplanmäßigen Ausgaben 33,8 Mio. €.

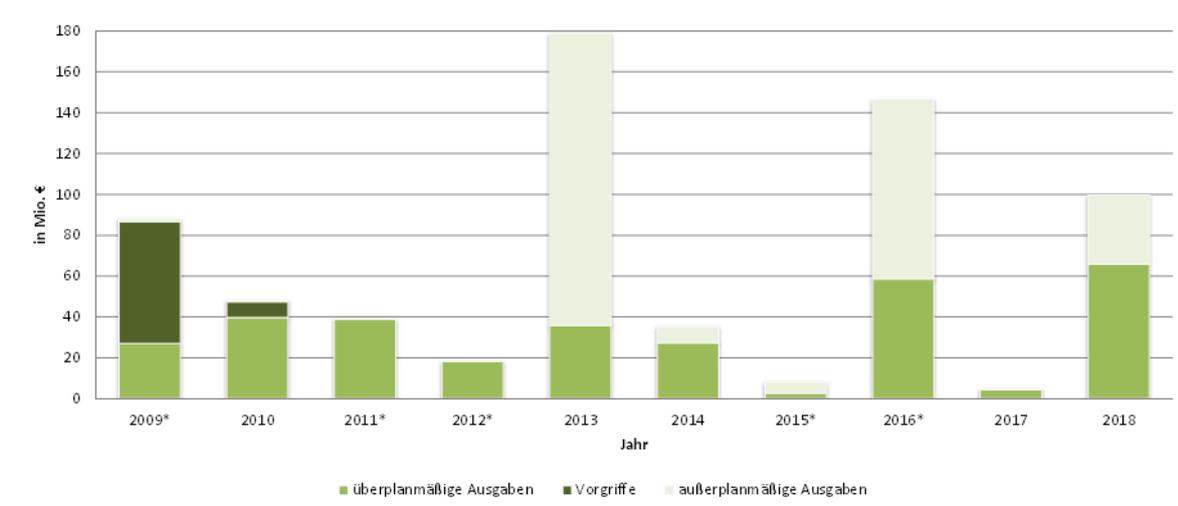
Beispiele für überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben in 2018 sind Ausgaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen im Rahmen:

- des Kinderförderungsgesetzes (KiFöG) i. H. v. 31 Mio. €⁶⁷ sowie
- des Unterhaltsvorschussgesetzes i. H. v. 27 Mio. €⁶⁸.

Darüber hinaus wurden Dürrehilfen – in Form außerplanmäßiger Ausgaben – zur Unterstützung der privaten landwirtschaftlichen Unternehmen i. H. v. 20,1 Mio. €⁶⁹ gezahlt.

Das Haushaltsjahr 2018 konnte ohne die Inanspruchnahme von Vorgriffen abgeschlossen werden. Bereits im Vorjahr war die Höhe der erforderlichen Vorgriffe mit einem Wert von 0,2 Mio. € niedrig.

Diagramm 12: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe



*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

⁶⁶ Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe werden einschließlich ihrer Begründungen in Anlage 1 der Haushaltsrechnung dargestellt.

⁶⁷ Kapitel 05 17, Titel 633 63.

⁶⁸ Kapitel 05 17, Titel 633 67.

⁶⁹ Kapitel 09 02, Titel 681 05.

Tabelle 11: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 1991

- in € -

Jahr	überplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	außerplanmäßige Ausgaben	Gesamt
1991	171.764.029,08	168.662.715,79	40.491.645,11	380.918.389,98
1992	417.167.759,86	129.029.282,68	223.667.731,09	760.864.389,98
1993	346.544.360,91	2.752.630,08	53.575.280,26	402.872.271,25
1994*	26.274.799,10	3.475.988,88	96.824,65	29.847.612,64
1995	338.132.991,15	34.912.358,42	7.863.122,16	380.908.471,73
1996*	64.235.844,03	15.660.460,07	14.251.440,28	94.147.744,38
1997	455.123.263,56	9.472.400,11	30.819.717,22	495.415.380,89
1998	166.140.819,14	6.953.554,61	7.976.065,85	181.070.439,60
1999	176.062.822,59	7.410.672,47	56.447.378,13	239.920.873,18
2000	242.672.596,87	16.655.934,25	19.570.406,39	278.898.937,50
2001	123.381.095,81	15.935.246,28	32.697.701,97	172.014.044,05
2002*	43.990.057,75	10.187.026,75	126.156.367,08	180.333.451,58
2003	72.015.041,87	11.824.239,62	47.925.085,24	131.764.366,73
2004*	37.831.349,56	3.195.191,28	530.249,64	41.556.790,48
2005	83.467.402,34	691.154,48	153.802.796,49	237.961.353,31
2006*	8.349.984,01	999.362,17	3.563.107,93	12.912.454,11
2007*	14.797.235,51	36.400.544,43	1.922.714,00	53.120.493,94
2008	11.867.626,69	41.871.509,64	19.433.478,12	73.172.614,45
2009*	27.054.154,39	59.595.605,81	1.737.697,97	88.387.458,17
2010	39.804.191,93	7.705.465,01	417.622,36	47.927.279,30
2011*	38.690.707,85	0	274.671,14	38.965.378,99
2012*	18.010.118,30	2.410,95	0	18.012.529,25
2013	35.818.938,20	361,39	143.107.024,38	178.926.323,97
2014	27.267.793,17	115.198,51	7.853.858,70	35.236.850,38
2015*	2.813.842,77	34.918,49	5.413.645,34	8.262.406,60
2016*	58.778.223,37	10.821,87	87.817.074,21	146.606.119,45
2017	4.234.659,86	217.616,62	41.193,50	4.493.469,98
2018	65.797.507,00	0	33.827.593,45	99.625.100,45

*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

2. Inanspruchnahme ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

2.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

In Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2018 werden zwei Fälle überplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen aufgeführt, deren Höhe sich auf insgesamt 547.262,62 € beläuft.

Für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben werden in der Haushaltsrechnung folgende Ursachen dargestellt:

Tabelle 12: Ursachen für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben

a) nicht erbrachte Einsparungen zur Deckung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, in die das Ministerium der Finanzen eingewilligt hat	0,00 €
b) noch nicht aufgeklärter Sachverhalt, Prüfvorbehalte der Verwaltung	0,00 €
c) Korrespondenz zu Einnahmen, spätere Realisierung von Einnahmen	0,00 €
d) Erfüllung von Rechtsverpflichtungen	431,00 €
e) Fehlbuchungen	0,00 €
f) üpl./ apl. Ausgaben, in die bei rechtzeitiger Beantragung eingewilligt worden wäre – soweit sie nicht unter a) bis e) aufgeführt sind	546.821,62 €
g) weitere nicht in die vorstehende Klassifizierung einzuordnende Beträge	0,00 €
Insgesamt:	547.262,62 €

Quelle: Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2018, Seite III/Anlagen/29

Aus der Erläuterung zur Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2018 geht hervor, dass

- im Fall unter d) eine Rechtsverpflichtung zu erfüllen war,
- im Fall unter f) bei rechtzeitiger Beantragung in die überplanmäßige Ausgabe eingewilligt worden wäre.

Im Einzelnen handelt es sich bei dem unter dem Buchstaben f) aufgeführten Fall um überplanmäßige Ausgaben im Titel „Zuschüsse für Investitionen an Sonstige“ im Bereich des Katastrophenschutzes. Der dafür vorgesehene Haushaltstitel (Kapitel 03 31, Titel 893 64) war durch Haushaltsvermerk aus dem Deckungskreis der Titelgruppe herausgelöst. Im Rahmen der Bewirtschaftung wurden Minderausgaben in der Titelgruppe zur Deckung von unvorhergesehenen und unabweisbaren Mehrbedarfen bei der Förderung von Ausstattung/Fahrzeugen für den Katastrophenschutz⁷⁰ herangezogen (Einsparung bei Kapitel 03 31, Titel 883 64 in gleicher Höhe).

Unser zu diesem Sachverhalt ergangene Hinweis wurde für den Doppelhaushalt 2020/2021 berücksichtigt. Danach wurde der Titel 331 64 - Zuweisungen für Investitionen vom Bund für Katastrophenschutzmaßnahmen - im Kapitel 03 31 nicht mehr aufgenommen.

Entsprechend ist der Korrespondenzvermerk, dass die Ausgabe in Titel 893 64 im vorgenannten Kapitel bis zur Höhe der Ist-Einnahmen im Titel 331 64 überschritten werden darf, entfallen.

Die aufgeführten Sachverhalte sind für uns nachvollziehbar.

⁷⁰ Gemäß Aufstellungserlass Katastrophenschutz.

Tabelle 13: Entwicklung des Umfangs über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 1991

Haushalts-jahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
1991	99	86,4 Mio. €	–
1992	80	49,1 Mio. €	–
1993	82	70,6 Mio. €	–
1994	41	5,6 Mio. €	–
1995	50	40,9 Mio. €	–
1996	39	18,4 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 3,5 Mio. €
1997	36	13,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 1,5 Mio. €
1998	42	12,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 0,7 Mio. €
1999	51	20,3 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 6,6 Mio. €
2000	45	24,8 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 16,0 Mio. €
2001	43	6,0 Mio. €	18 Fällen in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2002	12	1,8 Mio. €	5 Fällen in Höhe von rund 0,4 Mio. €
2003	16	2,9 Mio. €	1 Fall in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2004	19	3,5 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2005	7	6,2 Mio. €	2 Fällen in Höhe von rund 30.000 €
2006	11	1,0 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,8 Mio. €
2007	16	48,2 Mio. €	9 Fällen in Höhe von rund 47,9 Mio. €
2008	28	43,3 Mio. €	17 Fällen in Höhe von rund 42,5 Mio. €
2009	20	59,9 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 59,8 Mio. €
2010	12	0,5 Mio. €	7 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2011	8	1,6 Mio. €	8 Fällen in Höhe von rund 1,6 Mio. €
2012	3	894,62 €	3 Fällen in Höhe von 894,62 €
2013	6	260.585,31 €	–
2014	2	44.086,73 €	–
2015	2	21.926,21 €	–
2016	4	148.154,48 €	–
2017	4	17.823,92 €	–
2018	2	547.262,62 €	1 Fall in Höhe von rund 0,5 Mio. €.

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

3. Mangelnde Transparenz bei der Bewirtschaftung der Mittel der Wohnraumförderung

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	61	–	Kompensationszahlungen durch den Bund auf Grund des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Im Kapitel 14 02 - Allgemeine Bewilligungen - ist die TGr. 61 mit der Zweckbestimmung Kompensationszahlungen durch den Bund auf Grund des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz veranschlagt.

Für die Wohnraumförderung stellt sich der Haushaltvollzug 2018 wie folgt dar:

Tabelle 14: Zuschüsse für Investitionen für Maßnahmen der Wohnraumförderung - Titel 894 61

Haushaltsansatz	37.125.200,00 €
Ist-Ausgaben	9.032.400,00 €
zu übertragender Haushaltsrest	35.966.305,69 €
Haushaltsrest	37.043.816,04 €
Rechnungs-Ist	44.998.705,69 €
Minderausgaben	29.170.310,35 €

Tabelle 15: Zuführung an den Wohnraumförderfonds – Titel 916 61

Haushaltsansatz	18.905.700,00 €
Ist-Ausgaben	47.934.000,00 €
Minderausgaben	29.028.300,00 €

Begründung in der Haushaltsrechnung 2018 zu „Titelgruppe 61:

„Weniger, weil [...] im Bereich der Wohnraumförderung ein Rückgang der Antragszahlen durch überlastete Kapazitäten im Baugewerbe zu verzeichnen war. Dies zieht durch verzögerte Umsetzungen von Maßnahmen auch einen verzögerten Mittelabfluss nach sich. Eine überwiegende Antragstellung von Zuschüssen für Investitionen für Maßnahmen der Wohnraumförderung wird im Frühjahr 2019 erwartet.“

Wir stellten zu den beiden o. a. Titeln fest:

- Die Zuschussförderung für die Wohnraumförderung enthält eine erhebliche Minderausgabe. Trotzdem wurde ein umfassender Haushaltsrest gebildet.
- Die Ausgaben für den Wohnraumförderfonds wurden um die Höhe der Minderausgaben bei Titel 894 61 erhöht. Dem Wohnraumförderfonds führte die Landesverwaltung somit ca. 29,03 Mio. € Mehrausgaben zu.

Im Haushaltsjahr 2017 führte die Landesverwaltung die Minderausgaben i. H. v. ca. 18,02 Mio. € gleichfalls dem Wohnraumförderfonds zu.

Der Begründung bei diesen beiden Titeln ist zu entnehmen, dass für das Haushaltsjahr 2017

ein „... neues Landesprogramm [...] im ersten Halbjahr 2017 aufgelegt“ wurde, „welches seine Anlaufzeiten benötigt.“

Der Landesrechnungshof stellt für die Haushaltsrechnung 2018 fest, dass die Landesverwaltung die erheblichen Minderausgaben der Zuschussförderung im Haushaltsvollzug dann wieder dem Wohnraumförderfonds zuführte. Die dazu angeführten Begründungen sind allgemein gehalten und nicht belastbar.

Mit dem Haushaltsjahr 2012 legte das Land mit der Einrichtung des Wohnraumförderfonds diesen als künftiges Finanzierungsinstrument für die Wohnraumförderung fest.

Bereits im Jahresbericht 2016⁷¹ wiesen wir darauf hin, dass das Land die Wohnraumförderung mittlerweile sowohl über den Wohnraumförderfonds als auch über die Zuschussfinanzierung umsetzte.

⁷¹ Vgl. Jahresbericht 2016, Teil 2, Bemerkung III, 3 (u. a. Haushaltsrechnung 2016).

Wir hielten es für erforderlich, dass das Ministerium die Fachausschüsse über die künftige Förderstrategie der Wohnungsbauförderung umfassend informieren sollte.

Wir stellten fest, sowohl im Haushaltsjahr 2017 als auch im Haushaltsjahr 2018 die Veranschlagung mit Schwerpunkt auf die Zuschussförderung bestand und im Haushaltsvollzug dann die Mittel dem Wohnraumförderfonds zugeführt wurden.

Der Landesrechnungshof vermisst nach wie vor eine transparente und nachvollziehbare Übersicht der künftigen Ziele und der Aufstellung der Wohnraumförderung. Das Parlament kann anhand der Haushaltsrechnung 2018 nicht erkennen, welche Förderprogramme konkret mit welchem Fördervolumen über den Wohnraumförderfonds und welche über die Zuschussfinanzierung bedient wurden. Dies ist erforderlich, zumal die Ist-Ausgaben bei der Zuschussförderung entgegen ihres Ansatzes um den Betrag der Ist-Ausgaben beim Wohnraumförderfonds gestiegen sind.

Die parlamentarisch beschlossenen Ansätze der Haushaltsplanung 2018 wurden durch die Landesverwaltung beim Vollzug nicht beachtet.

Wir unterstreichen, dass beispielhaft andere Bundesländer (u. a. Brandenburg) Festlegungen zu Sondervermögen „Wohnungsbauförderprogramme“ einschließlich eines Wirtschaftsplanes im Haushaltsplan getroffen haben.

Auch das Land Sachsen-Anhalt legte mit Landtagsbeschluss vom 8. März 2018⁷² fest, dass ab dem Haushaltsjahr 2019 die Landesregierung eine transparente Darstellung

- des Bestandes der Mittel des Wohnraumförderfonds,
- der jährlichen Zuführungen,
- der jährlichen Entnahmen sowie
- Aussagen zu den Bewirtschaftungskosten durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt vornehmen muss.

Dem ist die Landesregierung sowohl bei der Haushaltsplanaufstellung 2019 als auch 2020/2021 nicht nachgekommen. So wird mit diesen fehlenden Erläuterungen bzw. Vorgaben auch die Haushaltsrechnung 2019 bzw. 2020/2021 nicht nachvollziehbar abbildbar sein. Das Parlament kann das erhebliche Ausgabenvolumen für die Wohnraumförderung und damit die Einhaltung der konkreten Bundes- und Landesziele nicht transparent erkennen.

⁷² LT-Drs. 7/2590, Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2015.

Der Landesrechnungshof beanstandet die mangelnde Transparenz bei der Bewirtschaftung der Mittel der Wohnraumförderung im Haushaltsjahr 2018.

Der Landesrechnungshof hält es in diesem Zusammenhang für besonders kritikwürdig, dass die Landesverwaltung den Landtagsbeschluss vom 8. März 2018 nicht umgesetzt hat.

4. Mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit durch Umschichtungen im Haushaltsvollzug

Einzelplan 14 – Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr

Kapitel 14 07 – Städtebau

Tabelle 16: Rückzahlung von Überzahlungen aus Bundesmitteln (einschließlich Zinsen) – Titel 119 41

Haushaltsansatz	55.000,00 €
Ist-Ausgaben	5.766.477,65 €
Minderausgaben	5.711.477,65 €

Tabelle 17: Rückzahlung von Überzahlungen aus Landesmitteln (einschließlich Zinsen) - Titel 119 42

Haushaltsansatz	200.000,00 €
Ist-Ausgaben	5.702.632,37 €
Minderausgaben	5.502.632,37 €

Als Begründung ist bei beiden Einnahmetiteln angeführt:

„Mehr, weil es durch die Endabrechnung des Cashmanagements der IB im Programm Stadtumbau Ost - Rückbau zu einer einmaligen großen Rückzahlung kam.“

Tabelle 18: Rückzahlungen nicht verbrauchter Bundesfinanzhilfen (einschließlich Zinsen) - Titel 631 41

Haushaltsansatz	55.000,00 €
Haushaltsrest	252.429,80 €
zu übertragender Haushaltsrest	33.367,42 €
Rechnungs-Ist	6.010.555,67 €
Minderausgaben	5.703.125,87 €

Wir stellten wiederholt fest, dass bei den Einnahmetiteln und dem Ausgabebetitel das Soll zum Ist erheblich abweicht, so auch im Haushaltsjahr 2018.

Die Landesverwaltung begründete dieses mit einer einmaligen großen Rückzahlung.

Wie bereits im Haushaltsjahr 2017 erfolgt, empfiehlt der Landesrechnungshof der Landesverwaltung, für das künftige Verfahren den Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr im laufenden Haushaltsjahr über die Veränderung der Mittelbewirtschaftung in dieser Größenordnung zu informieren.

Für die Haushaltsjahre 2020/2021 korrigierte das Ministerium in den Haushaltsberatungen aufgrund unserer Anmerkungen durch Änderungsanträge die Ansätze im Kapitel 14 07.

Tabelle 19: Zuweisungen für Investitionen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt - Titel 833 02

Haushaltsansatz	9.191.800,00 €
Ist-Ausgaben	6.422.000,00 €
Minderausgaben	2.769.800,00 €

Korrespondenzvermerk zu Titel 833 02 - Begründung der Mindereinnahmen bei Einnahmetitel 331 02 - Zuweisungen für Investitionen vom Bund für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt

„Weniger, weil in den Vorjahren Umschichtungen zu Lasten des Programms ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt‘ und zu Gunsten des Programms ‚Stadtumbau Ost‘ erfolgten.“

Tabelle 20: Zuweisungen für Investitionen zur Förderung im Rahmen des Programms "Kleinere Städte- und Gemeinden" - Titel 883 09

Haushaltsansatz	6.324.200,00 €
Ist-Ausgaben	5.024.630,00 €
Minderausgaben	1.299.570,00 €

Korrespondenzvermerk zu Titel 883 09 - Begründung der Mindereinnahmen bei Einnahmetitel Titel 331 09 - Zuweisungen für Investitionen vom Bund zur Förderung im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“

„Weniger, weil in den Vorjahren Umschichtungen zu Gunsten des Programms ‚Stadtumbau Ost‘ und zu Lasten des Programms ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt‘ erfolgten.“

Tabelle 21: Zuweisungen für Investitionen im Rahmen des Programms "Stadtumbau Ost" - Titel 833 05

Haushaltsansatz	42.209.200,00 €
Ist-Ausgaben	41.723.665,52 €
Minderausgaben	485.534.68 €

Wir stellten fest, dass die Umschichtung zulässig war, da die Landesverwaltung sie innerhalb des Deckungskreises vornahm. Jedoch haben wir nicht entnommen, warum die Landesverwaltung im Haushaltsvollzug für das Programm „Stadtumbau Ost“ einen erhöhten Mitteleinsatz - u. a. zu Lasten eines finanziell geringen Städtebauförderungsprogrammes mit allgemein hohem Antragsbegehren dieser Städte - favorisierte.

Wir weisen darauf hin, dass die durch die Landesverwaltung vorgenommenen Umschichtungen in den Vorjahren zu Lasten zweier Städtebauförderungsprogramme und zu Gunsten des Programms „Stadtumbau Ost“ für das Parlament nicht transparent sind. Die beschlossenen Haushaltsansätze wurden im Haushaltsvollzug erheblich verändert.

Vor dem Hintergrund von Transparenz und Nachvollziehbarkeit empfiehlt der Landesrechnungshof daher dem Ministerium, bei Umschichtungen in dieser Größenordnung im laufenden Haushaltsjahr den Fachausschuss zu informieren.

5. Mangelnde Transparenz bei nicht abgeflossenen Mitteln

In der Haushaltsrechnung 2017 gibt es an einigen Stellen teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den veranschlagten und tatsächlich verausgabten Mitteln ohne eine transparente und aussagekräftige Erläuterung.

Im Einzelnen

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 12	–	Finanzzuweisungen an die Gemeinden
Titel	613 04	–	Ausgleichsstock/ Bedarfszuweisungen

Im Ausgleichsstock wurden für das Haushaltsjahr 2018 40 Mio. € veranschlagt. Zusätzlich dazu wurden rund 51 Mio. € aus 2017 als Haushaltsrest übertragen. Haushaltsreste sind Ausgabeermächtigungen, welche in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Folglich standen in 2018 insgesamt rund 91 Mio. € im Ausgleichsstock zur Verfügung. Tatsächlich verausgabt wurden jedoch lediglich rund 62 Mio. €, sodass fast 30 Mio. € aus 2018 nach 2019 übertragen wurden.

Laut der in der Haushaltsrechnung angegebenen Begründung seien weniger Liquiditätshilfen und Bedarfszuweisungen beantragt und bewilligt worden. Zudem seien einige Bewilligungen von den Antragstellern nicht in Anspruch genommen worden.

Aufgrund der Höhe der Abweichung zwischen den veranschlagten und letztendlich verausgabten Mittel erscheint diese Erläuterung zu unkonkret.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 12	–	Finanzzuweisungen an die Gemeinden
Titel	883 02	–	Zuweisungen für Investitionen in kommunale Sportstätten

Für Investitionen in kommunale Sportstätten wurden 2018 rund 6 Mio. € bereitgestellt. Zusätzlich gab es einen Ausgabereist i. H. v. rund 2,6 Mio. €. Tatsächlich in 2018 verausgabt wurden jedoch nur rund 4,5 Mio. €. Mit rund 4,1 Mio. € hat sich der Ausgabereist somit nahezu verdoppelt. Eine Erläuterung dazu findet sich in der Haushaltsrechnung nicht.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 12	–	Finanzzuweisungen an die Gemeinden
Titel	883 09	–	Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände – Förderschule Magdeburg

Für die Förderschule Magdeburg wurden für 2018 2 Mio. € zur Verfügung gestellt. Tatsächlich verausgabt wurden jedoch nur 1,17 Mio. €. Das bedeutet, dass mehr als 800.000 € nicht abgeflossen sind. Eine Erläuterung dazu findet sich in der Haushaltsrechnung nicht.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 16	–	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE V) 2014 bis 2020
Titelgruppe	61	–	Programm zur Förderung von Investitionen zur energetischen Sanierung öffentlicher Infrastrukturen (STARK III plus EFRE) - im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums der Finanzen

Energetische Sanierungen öffentlicher Infrastrukturen für Hochschulen, Kindertagesstätten, Schulen, Sportstätten und kulturelle Einrichtungen werden in der Titelgruppe 61 erfasst. Für den Sport veranschlagt wurden 1,8 Mio. €⁷³ und 600.000 €⁷⁴. Jedoch sind bei beiden Titeln keine Mittel abgeflossen. Die Begründung lautet:

„Die Ansätze 2018 beruhen zum Zeitpunkt der HH-Aufstellung auf Schätzungen zum Mittelbedarf für Vorhaben, die in den Jahren 2017 und 2018 bewilligt werden sollten. Aufgrund von Verzögerungen bei den Bewilligungen konnten seitens der Zuwendungsempfänger zunächst nur Planungsleistungen in Auszahlungsanträgen geltend gemacht werden. Die erforderlichen Unterlagen zur Abrechnung der Mittel sind sehr umfangreich und stellen an Kommunen und freie Träger hohe Anforderungen. Die Mittel können erst ausgezahlt werden, wenn alle Prüfungshandlungen durch die IB abgeschlossen sind. Insbesondere die Vergabepfung erweist sich als sehr zeitaufwendig. Die Abarbeitung der Auszahlungsanträge in der IB ist zudem an Fristen gebunden.“

Ob diese Begründung auch für den Bereich der energetischen Sportstättenanierung gilt – ob also überhaupt dahingehende Sanierungsanträge für Sportstätten gestellt wurden – ist

⁷³ Bei Titel 883 61.

⁷⁴ Bei Titel 893 61.

nicht erkennbar. Nur für die Hochschulmaßnahmen in Titelgruppe 62 wird eine zusätzliche Begründung für den schlechten Mittelabfluss gegeben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zur Steigerung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ausführlichere und eindeutige Erläuterungen in der Haushaltsrechnung erfolgen.

Beispielhaft können in diesem Zusammenhang die Begründungen zu den geringeren Mittelabflüssen bei STARK III⁷⁵ und STARK IV⁷⁶ hervorgehoben werden.

6. Zu umfangreiche Deckungsmöglichkeiten durch Haushaltsvermerk

Einzelplan	19	–	Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)
Titelgruppe	95	–	Sonstige IT-Aufgaben/IT-Verfahren

Im Einzelplan 19 bestehen weiterhin umfangreiche Deckungsmöglichkeiten.⁷⁷ Sie führten dazu, dass Mittel für Vorhaben, die nur langsam oder verspätet anlaufen, für andere Bedarfe verwendet werden können. Wenn diese Vorhaben (teil-weise mit Rechtsverpflichtung) in Folgejahren wieder aufgenommen werden, müssen die Haushaltsmittel ein weiteres Mal bereitgestellt werden. Der Haushaltsgesetzgeber hat daher in Fällen einer gesetzlichen Verpflichtung (z. B. bei bundesweiten Projekten in der Steuer- oder Justizverwaltung) keinen Gestaltungsspielraum. Darüber hinaus leidet die Transparenz der Haushaltsrechnung erheblich unter der Deckungsfähigkeit.

Die Ausgaben aller Kapitel des Einzelplanes 19 mit Ausnahme der Titelgruppe 63 (ITN-XT) bei Kapitel 19 03 sind für gegenseitig deckungsfähig erklärt worden.

Für den Einzelplan ergab sich dadurch ein Deckungskreis mit einer Ausgabeermächtigung i. H. v. insgesamt 98.988.400 €.⁷⁸

Darin sind auch Ausgabeansätze i. H. v. 16.779.100 € in der Titelgruppe 95 für alle IT-Arbeitsplatzausstattungen und die im Hintergrund laufenden zentralen oder dezentralen Verfahren enthalten. Die Zweckbestimmungen der Ansätze in der Titelgruppe 95 sind überwiegend sehr allgemein. Eine Verstärkung dieser unbestimmten Ansätze aus Mitteln, die für konkrete Vorhaben veranschlagt wurden, widerspricht den Grundsätzen der Haushaltsklar-

⁷⁵ Vgl. Kapitel 13 12, Titelgruppe 63.

⁷⁶ Vgl. Kapitel 13 12, Titelgruppe 64.

⁷⁷ Vgl. Jahresbericht 2017, Teil 2 S. 57 ff.

⁷⁸ Unter Berücksichtigung sämtlicher von der gegenseitigen Deckungsfähigkeit ausgenommenen Ansätze.

heit und Haushaltswahrheit. Demensprechend untersagt § 20 Abs. 3 LHO die Deckungsfähigkeit von Ausgaben ohne nähere Angaben.

Aufgrund der weitreichenden Deckungsfähigkeit konnte die Landesverwaltung zusätzliche Ausgaben tätigen, ohne im Einzelnen das unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnis nach § 37 LHO darlegen zu müssen.

Im Haushaltsjahr 2018 wurde beispielsweise der Ansatz in Kapitel 19 20 (Ministerium für Justiz und Gleichstellung) in der TGr. 95 um 1,7 Mio. € (89 %) überschritten. Auf Grund der bestehenden Deckungsfähigkeit enthält die Haushaltsrechnung keine Erläuterungen hierzu. Das Ministerium der Finanzen erteilte die Auskunft, Grund für die Überschreitung seien notwendige Beschaffungen (z. B. Hardwareersatz und Office-Lizenzen) gewesen. Diese Ausgaben hatte das Ministerium für das Haushaltsjahr 2018 nicht eingeplant.

Im Gegensatz dazu hatte das Ministerium für Justiz und Gleichstellung im Kapitel 19 20, Titelgruppe 63 Mittel i. H. v. rund 1,8 Mio. € für Verfahren mit gesetzlicher Verpflichtung mangels Projektfortschritt nicht abgerufen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Notwendigkeit und sachliche Begründetheit der umfangreichen Deckungsmöglichkeiten im Einzelplan 19 bei der Aufstellung künftiger Haushalte grundsätzlich überprüft wird.

Zur Wahrung der Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit hält es der Landesrechnungshof im Falle einer erneuten Deckungsfähigkeit innerhalb des gesamten Einzelplans für zwingend erforderlich, Projekte und Vorhaben mit bestehenden Rechtsverpflichtungen aus dem Deckungsvermerk herauszunehmen (wie bereits beim ITN-XT geschehen) oder über einen „*Vermerk“ eine Befassung des Ausschusses für Finanzen für die Fälle vorzuschreiben, in denen Mittel im Vollzug für andere Vorhaben verwendet werden sollen.**

Ausgaben, die ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks veranschlagt sind, dürfen gemäß § 20 Abs. 3 LHO nicht für deckungsfähig erklärt werden. Deshalb sollten Ausgaben der Titelgruppe 95 (IT-Budget) ebenfalls aus dem Deckungskreis herausgenommen werden.

V Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Abs. 6 LHO (Denkschrift)

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 07	–	Städtebau
Titel	883 05	–	Zuweisungen für Investitionen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“
geprüftes Haushaltsvolumen	2016	–	ca. 35,17 Mio. €

1 Städtebauförderung – kein Instrument für gescheiterte Privatinvestitionen

voraussichtliche Veröffentlichung am 17. Juli 2020

Der Beitrag beginnt auf Seite 139.

Einzelplan	20	–	Hochbau
Kapitel	20 01	–	Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung
(geprüftes) Haushaltsvolumen		–	ca. 130 Mio. €/a

2 Kein effizientes und wirtschaftliches Liegenschaftsmanagement

Im Entscheidungsprozess zur Gründung des Landesbetriebes Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA) hat die Landesregierung eine mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu Grunde gelegt.

Die Kosten-Leistungs-Rechnung ist bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeführt und es gibt keinen Produktkatalog, in dem spezielle Leistungen und zugehörige Entgelte festgelegt sind.

Der BLSA verfügt bisher über kein Kennziffersystem, so dass ein Controlling nicht möglich ist. Die Wirtschaftlichkeit des BLSA ist nicht belegt.

Es liegen keine abgeschlossenen Standort- bzw. Liegenschaftskonzepte vor und es existiert kein zentrales und einheitliches Energiemanagement.

1. Vorbemerkungen

Der BLSA wurde auf der Grundlage des Gesetzes zur Neuordnung der staatlichen Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung vom 21. Dezember 2011 zum 1. April 2012 gegründet.

Mit der Zusammenlegung des Staatlichen Hochbaus – Teilbereich des Landesbaubetriebes (LBB) und des Landesbetriebes „Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt“ (LIMSA) sollte nach Aussage des Ministeriums der Finanzen eine wirtschaftliche und nutzerbezogene Optimierung des Immobilienmanagements des Landes erreicht werden.

Die Errichtung des BLSA begründete sich in erster Linie aus den festgestellten organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Defiziten des Liegenschafts- und Immobilienmanagements Sachsen-Anhalt.

Gemäß Evaluierungsbericht⁷⁹ waren dies:

„Organisatorische Defizite

- Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche für Immobilien und die Erbringung immobilienbezogener Leistungen waren nicht eindeutig geregelt
- suboptimale Durchführung immobilienbezogener Aufgaben zwischen Ministerien und Dienststelle
- eingeschränkte Kommunikation zwischen Ministerien/Dienststellen und Dritten in Bezug auf die Immobiliennutzung und Bewirtschaftung
- keine einheitlichen Ansprechpartner für die Immobiliennutzung und -bewirtschaftung
- keine strategische Immobilienplanung im Sinne des Portfoliomanagements

Betriebswirtschaftliche Defizite

- mangelnde Kostentransparenz, d.h. Kosten wurden nicht immobilien- und nutzerbezogen erfasst
- keine durchgängige, verursachungsgerechte Kostenverteilung
- keine eigentümergeorientierte Werterhaltungs- und Wertsteigerungsstrategie beim Nutzer
- nur vereinzelt betriebswirtschaftliche Analysen für den Immobilienbestand
- Bauinvestitionen wurden getätigt und Nutzern übergeben, ohne nachhaltige Kontrolle der Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten
- fehlende Anreize zur Kostensenkung bei Immobiliennutzern“.

Um festzustellen, wie effizient das Liegenschaftsmanagement des Landes nach Gründung des BLSA durchgeführt wird, hatten wir im Zeitraum von 2015 bis 2018 mit Unterbrechungen eine Prüfung durchgeführt.

Dabei standen die folgenden Aspekte im Vordergrund:

- Wie wirtschaftlich arbeitet der BLSA?
- Wie haben sich die Geschäftsprozesse, insbesondere die der Behördenunterbringung, des Standortmanagements und der Verwertung von Immobilien entwickelt?

⁷⁹ Evaluierungsbericht zur LIMS A 2010.

- Wie sind die informationstechnischen (IT) Voraussetzungen für die Aufgabenerledigung im BLSA zu bewerten?

2. Ausgewählte Feststellungen

2.1 Unzureichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Die Errichtung eines Landesbetriebes stellt eine finanzwirksame Maßnahme dar.

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind „für alle finanzwirksamen Maßnahmen ... angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“

Auch gemäß dem Grundsatzterlass⁸⁰ zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO LSA ist für die Errichtung eines Landesbetriebes eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Das Ministerium der Finanzen hat die Regelungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Gründung von Landesbetrieben in den Nrn. 1.3 und 1.4 des Grundsatzterlasses spezifiziert:

- Analyse des Istzustandes und Erstellung einer Kosten- und Nutzenanalyse
 - Darstellung der behördlichen Situation, insbesondere Aufgabenkritik
 - Definition messbarer Ziele
 - Vergleich unterschiedlicher organisatorischer Konzepte und ihre Auswirkungen auf den Landeshaushalt
 - Bezifferung wichtiger Kennzahlen (Folgekosten, Stelleneinsparungen)
 - Erstellung eines Zeitplanes
- Entscheidung über Eignung der Behörde für eine Umwandlung in einen Landesbetrieb
- Gründung – Zielvereinbarungen
 - Festlegung von Zielvereinbarungen zwischen oberster Landesbehörde und der umzuwandelnden Behörde in einem Zielprogramm
- Erfolgskontrolle nach drei Jahren
 - Entscheidung über Fortbestand oder Rückumwandlung des Landesbetriebes.

Der BLSA sollte durch die Zusammenführung von Hochbau und Liegenschaftsmanagement wirtschaftlich in der Lage sein, die Mittel für die Erfüllung seiner Aufgaben (Herrichtung und Unterhaltung des Immobilienbestandes) durch Mieten und Entgelte selbst zu erwirtschaften

⁸⁰ MBl. LSA Nr. 23/2005 vom 13. Juni 2005.

bzw. durch Immobilienverkäufe, Rückstellungen, Kooperationen und weitere Finanzierungsinstrumente aufzubringen.

Im Vorfeld der Gründung des BLSA beauftragte das Ministerium der Finanzen im Jahr 2011 mündlich die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. In ihren Vorbemerkungen zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verwies die IB darauf, dass sich die Analyse

„aufgrund der verwendeten und unterschiedlichen Systeme der Wirtschaftsführung (Kameralistik und Doppik) und des knappen Zeitfensters (8. November 2011 bis 25. November 2011) nur auf allgemeine und wenige Sachverhalte (konzentriert)“ und „wesentliche und bisher nicht quantifizierbare Effekte aus der Gründung des BLSA ...noch nicht substantiell beplant sind.“

So wurden u. a. die zu erwartenden Einnahmen und Erträge sowie die Ausgaben des BLSA durch die IB aus den jeweiligen Plandaten vom LIMSA und vom LBB zusammengefasst und bis 2013 dargestellt. In den nachfolgenden Übersichten sind die Einnahmen sowie die Ausgaben (Personal- und Sachkosten) durch die IB wie folgt ausgewiesen:

Tabelle 22: Einnahmen sowie Ausgaben (Personal- und Sachkosten)

- in T€ -

LBB – Hochbau	IST 2010	Plan 2011	Plan 2012	Plan 2013
Summe der Einnahmen	24.365	24.434	17.880	19.450
Summe der Ausgaben	29.420	32.778	25.835	24.911
Konsumtiver Finanzbedarf vor Bauunterhalt	-5.055	-8.344	-7.955	-5.461
LIMSA	IST 2010	Plan 2011	Plan 2012	Plan 2013
Summe der Erträge	57.822	58.290	62.779	64.369
Summe der Ausgaben	28.0288	33.533	29.796	31.388
Erwirtschafteter Überschuss	29.794	24.757	32.983	32.981
BLSA	IST 2010	Plan 2011	Plan 2012	Plan 2013
Summe der Einnahmen	82.187	82.724	80.659	83.819
Summe der Ausgaben	57.448	66.311	52.116 (*)	52.741 (*)
Erwirtschafteter Überschuss	24.739	16.413	28.543	31.078

Quelle: Investitionsbank Sachsen-Anhalt „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Rahmen der Zusammenführung des LIMSA Sachsen-Anhalt und der Hochbausparte des LBB Sachsen-Anhalt“ 2. Dezember 2011

(*) Konsolidierung der Ausgaben vom LIMSA und Hochbau des LBB - geschätzt

Die Einnahmen des BLSA (Summe der Erträge) begründen sich fast ausschließlich aus den Mietzahlungen des Mieter-Vermieter-Modells (MVM), ein geringerer Teil sind Kostenerstat-

tungen von Dritten. Unter Abzug der Ausgaben von Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung ergibt sich ein prognostizierter „erwirtschafteter Überschuss“.

Dieser ausgewiesene Überschuss lässt allerdings keinen Rückschluss auf die Wirtschaftlichkeit des BLSA zu. Völlig außen vor gelassen wurde hierbei die mit der Gründung des BLSA verbundene Zielstellung, erforderliche Baumaßnahmen zur Sicherung des notwendigen Immobilienbestandes u. a. über Mieteinnahmen zu finanzieren.

Die IB betrachtete weiterhin

- die erforderlichen Personalaufwendungen,
- die Anpassungen und finanziellen Bedarfe im IT-Bereich sowie
- sonstige Aufwendungen.

Zusammenfassend verwies sie auf die voraussichtlich erst mittelfristig eintretenden monetären Effekte, sofern der zu gründende Landesbetrieb BLSA mit allen erforderlichen Kompetenzen wie z. B. Eigentumsübertragung, Managementfunktion etc. ausgestattet werden würde.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelteil vom 28. Februar 2019 wurde durch das Ministerium der Finanzen dargelegt, dass die ursprüngliche Zielstellung seitens des Ministeriums der Finanzen die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) war. Diese hätte andere Finanzierungsformen nutzen können, wie z. B. sale and lease back, ÖPP, ... Mit der Rechtsform der AöR verband das Ministerium der Finanzen Erwartungen bezüglich Verbesserungen in Hinblick auf die unternehmerische Handlungsfähigkeit, der betriebswirtschaftlichen Steuerung von Leistungen sowie der Anreizwirkungen zu Flächen- und Kosteneinsparungen.

Inwieweit eine Anstalt öffentlichen Rechts eine wirtschaftliche Lösung dargestellt hätte, ist weder von der Investitionsbank noch vom Ministerium der Finanzen selbst nachgewiesen worden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die von der Investitionsbank vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mangelhaft war. Sie entsprach weder den Vorgaben des § 7 LHO noch denen des Grundsatzes für die Gründung von Landesbetrieben und hätte nicht als Entscheidungsgrundlage für die Gründung des BLSA

dienen dürfen. Insbesondere kritisiert der Landesrechnungshof, dass damit das Ministerium der Finanzen seine eigenen Regularien bei der Entscheidung zur Gründung des BLSA außer Acht gelassen hat.

Darüber hinaus ist zu monieren, dass

- die Investitionsbank entgegen des üblichen Verfahrens mündlich beauftragt wurde,**
- die Einbeziehung der Finanzierung der erforderlichen Baumaßnahmen im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells und deren Auswirkungen auf das Betriebsergebnis des BLSA fehlen sowie**
- Variantenvergleiche nicht durchgeführt wurden.**

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen und der BLSA anhand geeigneter Kennziffern die Wirtschaftlichkeit des Bau- und Liegenschaftsmanagements belegen.

2.2 Finanzierung und Umsetzung von Baumaßnahmen

Mit der Gründung des BLSA im Jahr 2012 wurde das für das Bau- und Liegenschaftsmanagement zuständige Ministerium der Finanzen von der Landesregierung beauftragt, die vollständige Umsetzung des MVM bis 31. Dezember 2013 abzuschließen. Dazu gehörte auch, dass der Landesbetrieb Bau künftig durch die Zuführung der vollständigen Mieteinnahmen aus dem MVM in die Lage versetzt werden sollte, Bauunterhalt und kleine Neu- Um- und Erweiterungsbauten (KNUE) für die betreffenden Liegenschaften selbst zu finanzieren.

Des Weiteren wurde das Ministerium der Finanzen u. a. gebeten, alternative Finanzierungsmodelle für Baumaßnahmen des Landes zu prüfen und weiter zu entwickeln. Das Ministerium der Finanzen legte hierzu im September 2012 die „Konzeption Hochbau 2020“ und im Oktober 2012 die „Potentialanalyse zum Immobilienvermögen des Landes Sachsen-Anhalt“ dem Landtag vor.

Die „Konzeption Hochbau 2020“ beinhaltete den aktuellen Stand und die Planung der Hochbaumaßnahmen des Landes für die Jahre 2012 bis 2020, die Weiterentwicklung des Liegenschaftsmanagements sowie die Aktualisierung der ressortübergreifenden Prioritätenliste der Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes (GNUE). Aktualisiert wurden die

Zahlen mit der „Darstellung der Mittel- und Handlungsbedarfe zur Planung der Hochbauaktivitäten des Landes Sachsen-Anhalt – Hochbau 2020 – II“.

Das Ministerium der Finanzen stellte den künftigen Finanzbedarf und die Baumaßnahmen für die zu Verwaltungszwecken genutzten Landesliegenschaften und den Hochschulbau in der „Konzeption Hochbau 2020“ wie folgt dar:

- GNUE-Maßnahmen der ressortübergreifenden Prioritätenliste ca. 400 Mio. €
- KNUE-Maßnahmen ca. 55 Mio. €/a
- Maßnahmen für den Bauunterhalt ca. 45 Mio. €/a
- angemeldete GNUE-Maßnahmen (außerhalb der ressortübergreifenden Prioritätenliste) ca. 115 Mio. €
- Gesamtvolumen für Hochschulbaumaßnahmen ca. 400,8 Mio. €.

In einer Potentialanalyse zum Immobilienvermögen des Landes gaben beauftragte Externe Strategieempfehlungen für das Liegenschaftsmanagement des BLSA ab.

Die Kernaussagen bezogen sich u. a. auf erweiterte finanzielle Handlungsspielräume des BLSA, um den spezifischen und baulichen Anforderungen für den Abbau des Renovierungs- und Sanierungsstaus in den Landesliegenschaften der Ressorts gerecht zu werden. Haushaltsrechtliche Vorgaben, wie z. B. das Prinzip der jährlichen Veranschlagung im Haushalt, sollten durch die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen ersetzt werden, um ohne kamerale Beschränkungen überjährige Baumaßnahmen in Bezug auf Planung und Durchführung umsetzen zu können.

Zusätzliche Finanzmittel sollten durch die Realisierung von Verkäufen nicht betriebsnotwendiger Immobilien mit Einzelerlösen von ca. 10 bis 12 Mio. € und von betriebsnotwendigen Objekten mit anschließender Rückmietung durch das Land (sale and lease back) mit Erlösen von insgesamt ca. 100 Mio. € vom BLSA generiert werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind sale-and-lease-back-Modelle unwirtschaftlich.

Der Landesrechnungshof weist zusätzlich darauf hin, dass

- **der Verkauf selbstgenutzter Immobilien und deren Rückanmietung mit einer Laufzeit von 20 bis 25 Jahren haushaltsrechtlich, zumindest aber finanzwirtschaftlich, als Kredit anzusehen sind und**
- **die kurzfristigen Finanzeinnahmen - neben den Mieteinnahmen aus dem Mieter-Vermieter-Modell – nicht ausreichen, um dem BLSA eine wirtschaftliche Eigenständigkeit bei der Unterhaltung der Ressortliegenschaften zu gewährleisten.**

Wir verweisen beispielhaft auf den Doppelhaushalt 2017/2018.

Für diese Haushaltsjahre waren für den BLSA im Wirtschaftsplan u. a. Mieteinnahmen von ca. 58 Mio. € veranschlagt. Unter Abzug aller Aufwendungen war der zu erzielende Jahresüberschuss mit ca. 23 Mio. € ausgewiesen. Aus dem Kapitel 51 32 „Sondervermögen Grundstock“ sollten, sofern die im jeweiligen Haushaltsjahr vorgesehenen Einnahmen in diesem Kapitel realisiert werden, in beiden Haushaltsjahren je 6 Mio. € dem Einzelplan 20 zugeführt werden. In der Summe hätten ohne Zuschuss aus dem Landeshaushalt für Bauunterhaltung und KNUE-Maßnahmen jeweils ca. 29 Mio. €/a dem BLSA zur Verfügung gestanden.

Diese Mittel hätten nicht einmal ausgereicht, um die in Kapitel 20 03 „Ressortbau“, Titelgruppe 61 „Bauunterhaltung sowie KNUE“ Haushaltsansätze ausgewiesenen ca. 38 Mio. €/Jahr abzudecken.

Im Doppelhaushalt 2020/2021 ist für den BLSA ein Jahresüberschuss für 2020 von ca. 20,7 Mio. € und für 2021 von ca. 19,7 Mio. € geplant. Die Veranschlagungen im Kapitel 20 03, Titelgruppe 61 belaufen sich auf 38,5 Mio. € für das Jahr 2020 und 34,6 Mio. € für das Jahr 2021.

Unabhängig davon hatte das Ministerium der Finanzen für die Beratungen zum Doppelhaushalt 2015/2016 bereits seine Konzeption „Hochbau 2020 II“- Darstellung der Mittel- und Handlungsbedarfe zur Planung der Hochbauaktivitäten des Landes Sachsen-Anhalt“ vorgelegt. Der darin ausgewiesene Finanzbedarf beträgt insgesamt 100 Mio. € jährlich, um den Sanierungsstau in den Ressortliegenschaften abzubauen. D. h., jeder Haushaltsansatz, der unter 100 Mio. €/a für die Titelgruppe 61 liegt, verschlimmert den Sanierungsstau zusätzlich. Ein Haushaltsansatz der lediglich bei 38 % des prognostizierten Bedarfs liegt, ist völlig unzureichend.

Das Ministerium der Finanzen hatte uns in der Abschlussbesprechung zur Prüfung zugestimmt,

„dass die Mieteinnahmen, auch bei vollständiger Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells, nicht geeignet sind, den über Jahrzehnte angestiegenen Sanierungsbedarf abzubauen. Ergänzend wies das Ministerium der Finanzen darauf hin, dass neben einer auskömmlichen Finanzierung eine entsprechende Personalausstattung beim BLSA gewährleistet werden muss, um die erforderlichen Baumaßnahmen adäquat umsetzen zu können. Weitere Grundlage sei eine verstärkte Einbindung des Portfoliomanagements bei der Erstellung und Fortschreibung des Unterbringungskonzeptes der Landesverwaltung“.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der BLSA weder kurz- noch langfristig in der Lage sein wird, kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und Bauunterhaltungsmaßnahmen für Liegenschaften in seiner Zuständigkeit auskömmlich zu finanzieren.

Dies wird auch nach vollständiger Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells nicht möglich sein.

Um den vorhandenen Sanierungsstau in den Landesliegenschaften abzubauen, ist eine Erhöhung der Haushaltsansätze in den kommenden Jahren für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und Bauunterhaltungsmaßnahmen zwingend erforderlich.

2.3 Erwerbswirtschaftliche Ausrichtung des BLSA

Nach § 1 Abs. 1 der Betriebsordnung des BLSA ist der Landesbetrieb gemäß § 26 Abs. 1 LHO „erwerbswirtschaftlich ausgerichtet und kaufmännisch zu führen.“

Das erwerbswirtschaftliche Prinzip in der Privatwirtschaft ist darauf ausgerichtet, dass die Unternehmen im marktwirtschaftlichen System bestrebt sind, langfristig den größtmöglichen Gewinn aus dem von ihnen eingesetzten Eigenkapital zu erzielen.

Im Bereich der Landesbetriebe, als unselbstständige Teile der Landesverwaltung, liegt eine „erwerbswirtschaftliche Ausrichtung dann vor, wenn Waren oder Dienstleistungen an Dritte oder andere Behörden gegen Entgelt angeboten werden. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, ist nicht erforderlich.“⁸¹

Demnach ist das Ziel der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung von Landesbetrieben zumindest die kostendeckende Betriebsführung. Unter Beachtung hoheitlicher Aufgabenerfüllung ist die Erreichung dieses Ziels nicht immer möglich.

⁸¹ Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO – MBI. LSA. 2012.

Gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung des Landesbetriebes BLSA vom 21. November 2011 wurden das Verwaltungsgrundvermögen und das allgemeine Grundvermögen des Landes zum 1. April 2012 vollständig und zur eigenen Verwaltung dem BLSA zur Verfügung gestellt. Das BLSA hat diese Grundstücke unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes nach immobilienwirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten und zu bewirtschaften. Darüber hinaus sollten mit der Zusammenführung des Bau- und Liegenschaftsmanagements - gemäß den Erläuterungen im Haushaltsplan - Veränderungsprozesse zur Umsetzung einer wirtschaftlichen Liegenschafts- und Bauverwaltung eingeleitet werden. Es sollten ein effizienter Ressourcen- und Vermögenseinsatz erreicht und Kosteneinsparungen bei der Nutzung, Bewirtschaftung, Verwaltung und Unterhaltung des Immobilienportfolios realisiert werden.

Der Landesbetrieb LIMSA verfügte bereits vor der Zusammenführung mit der Hochbauverwaltung des LBB über ein kaufmännisch ausgerichtetes Rechnungswesen. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2013 wurde die kaufmännische Buchführung auch für den Staatlichen Hochbau eingeführt, so dass ab dem Haushaltsjahr 2014 die Erträge und Aufwendungen des Staatlichen Hochbaus (davor Kapitel 20 02 kamental als Einnahmen und Ausgaben veranschlagt) im Wirtschaftsplan des BLSA abgebildet werden.

Die Aufgaben des BLSA gliedern sich in

- Immobilienmanagement,
- Staatlicher Hochbau und
- Sonstiges.

Der BLSA erbringt lediglich im Bereich des Staatlichen Hochbaus im Wege der Organleihe für den Bund seine Leistungen gegen Entgelt. Für alle übrigen Aufgabenbereiche, wie z. B.

- Grundstücksverkehr,
- Portfoliomanagement,
- Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften (Hausverwaltungsaufgaben) und
- Leistungen im Bereich Staatlicher Hochbau Land

trifft das i. d. R. nicht zu.

2.3.1 Wirtschaftsplan des BLSA

Die Aufwendungen des BLSA lt. Wirtschaftsplan liegen regelmäßig unter den Erträgen. Dabei setzen sich die Erträge vorwiegend aus den Mieteinnahmen des MVM, den umlagefähigen Betriebskosten⁸², der Veräußerung von Grundstücken und den Kostenerstattungen des Bundes für die im Wege der Organleihe erbrachten Leistungen durch den BLSA zusammen.

So hat der BLSA rechnerisch bisher immer ein positives Betriebsergebnis ausgewiesen. Beispielhaft sind die Betriebsergebnisse bzw. die Ansätze des BLSA der Jahre 2013 bis 2018 dargestellt:

Tabelle 23: Betriebsergebnisse bzw. die Ansätze des BLSA

- in € -

Erfolgsplan	IST-Wert	IST-Wert	IST-Wert	Ansatz	IST-Wert	Ansatz	IST-Wert
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018
Postenbezeichnung							
Erträge	86.177.931,95	124.570.095,79	133.441.020,43	123.110.300	132.534.868,73	121.384.800	127.856.560,60
davon Mieterlöse einschl. Betriebskosten	61.946.239,23	99.280.031,28	76.847.502,70	79.431.000	81.739.558,37	79.920.600	78.675.641,89
Aufwendungen	50.055.429,36	104.297.328,19	106.551.194,85	98.662.600	106.934.600,12	97.583.800	100.525.855,46
davon Personalaufwand	4.202.974,94	28.020.946,59	26.293.128,79	28.993.400	26.513.053,36	26.753.200	28.135.282,54
Betriebsergebnis	36.122.502,59	20.272.767,60	26.889.825,58	24.447.700	25.600.268,61	23.801.000	27.330.705,14
Finanzergebnis	483,74	17.637,89	3.192,53	700	641,86	1.400	604,12
Steuern	19.213,42	18.945,96	20.013,33	21.000	18.500,00	17.000	18.500,00
Jahresüberschuss (Abführung an den Landeshaushalt)	36.102.805,43	20.017.396,42	24.866.619,72	24.426.000	25.322.499,41	23.782.6000	27.311.601,02

Quelle: Wirtschaftsplan für den BLSA, Epl. 20

⁸² Die Betriebskosten sind gleichzeitig Bestandteil der Aufwendungen.

Die Darstellung im Wirtschaftsplan liefert ein unvollständiges und zugleich falsches Bild, da die Haushaltsmittel für die Instandhaltung der Liegenschaften des MVM nicht aus dem Wirtschaftsplan, sondern aus dem Einzelplan 20 bereitgestellt werden.

Alle Haushaltsmittel, die zur Realisierung von geplanten Maßnahmen im Rahmen des Bauunterhalts, der kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie der großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sind für den Ressortbau (Kapitel 20 03) und für den Hochschulbau (Kapitel 20 04) zentral im Einzelplan 20 des Landes veranschlagt.

Eine Finanzierung von kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und Bauunterhalt für Liegenschaften des MVM findet somit nicht aus dem Wirtschaftsplan statt.

2.3.2 Kosten-Leistungs-Rechnung

Entgegen dem Grundsatz erlass zu den Landesbetrieben ist die Kosten-Leistungs-Rechnung im BLSA bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeführt. Ein Produktkatalog über die Aufgabebereiche bzw. Leistungen des BLSA, u. a. auch als Voraussetzung für die Kosten-Leistungs-Rechnung, konnte uns auf Nachfrage nicht vorgelegt werden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die erwerbswirtschaftliche Ausrichtung des BLSA und somit seine Wirtschaftlichkeit weder an Hand des Wirtschaftsplanes noch ohne Vorhandensein einer durchgängigen Kosten-Leistungs-Rechnung beurteilt werden kann.

Derzeit ist es nicht möglich einzuschätzen, ob der BLSA als Landesbetrieb kostendeckend arbeitet, da es keinen Produktkatalog gibt, in dem spezielle Leistungen und zugehörige Entgelte festgelegt sind.

Das Ministerium der Finanzen sieht in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 28. Februar 2019 einen Ausbau der Kosten-Leistungs-Rechnung auf Basis kaufmännischer Daten zur Steuerung des Landesbetriebes als erforderlich an. Es verweist in diesem Zusammenhang auf das Projekt BLSA 2020, bei dem auch die Umsetzung des Ausbaukonzeptes für die Kosten- und Leistungsrechnung konkreter untersucht wird.

Der Landesrechnungshof sieht es als dringend notwendig an, umgehend eine durchgängige Kosten-Leistungs-Rechnung einzurichten, deren Einführung bereits acht Jahre nach Gründung des BLSA immer noch aussteht.

Auch sind bisher

- **eine Reduzierung bestehender Haushaltsbelastungen,**
- **Kosteneinsparungen bei der Nutzung, Bewirtschaftung, Verwaltung und Unterhaltung des Immobilienportfolios und**
- **eine nutzerorientierte organisatorische Optimierung**

nicht erkennbar.

2.4 Aufgabenteilung

Im Geschäftsbereich 2 des BLSA⁸³ sind die originären Aufgaben des Bau- und Liegenschaftsmanagements organisiert, die sich folgendermaßen gliedern:

- Kaufmännisches Gebäudemanagement (Fachbereich 21)
- Technisches Gebäudemanagement (Fachbereich 22),
- Grundsatz für Land und Dritte, zuständig für Verträge, Vergabeverfahren und Baudurchführung (Fachbereich 23)
- Bundesbau, zuständig für die Planung (Fachbereich 26) und
- Zubehörbau (Fachbereich 27).

Zum Bereich des Liegenschaftsmanagements zählen das kaufmännische und das technische Gebäudemanagement.

a) Kaufmännisches Gebäudemanagement

Ein Aufgabenschwerpunkt des kaufmännischen Gebäudemanagements des BLSA ist das Portfoliomanagement. Das Portfolio des BLSA sind die ihm gesetzlich übertragenen Landesliegenschaften.

Unter einem Portfoliomanagement wird eine Zusammenstellung, Verwaltung und Steuerung eines Bestandes unter Beachtung festgelegter Zielkriterien verstanden. Auf Grund volatiler Unterbringungsbedarfe der Landesverwaltung unterliegt der Bestand der Landesliegenschaften jedoch fortlaufenden Änderungen. Die Steuerungsmöglichkeiten sind die bedarfsweise (Rück-)Entwicklung des Bestandes, An- und Verkäufe sowie Anmietungen.

⁸³ Stand März 2016.

Wir haben bei unserer Prüfung des Portfoliomanagements schwerpunktmäßig das Unterbringungs- bzw. Standortmanagement geprüft.

Die Erarbeitung der Standortkonzepte betraf bislang die Unterbringungskonzepte für die obersten Behörden und Landesbehörden in Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau.

Das Unterbringungskonzept für den Standort Magdeburg legte der BLSA dem Ministerium der Finanzen am 21. März 2014 als eine Grobkonzeption vor.

Gemäß Erlass vom 23. April 2014 hatte das Ministerium der Finanzen den BLSA gebeten, diese bis zum 6. Mai 2014 zu überarbeiten. Das Ministerium begründete die Überarbeitung z. B. damit, dass die seitens der Hausleitung ausdrücklich gewünschte sog. Campuslösung (gemeinsame Unterbringung Ministerium der Finanzen und BLSA am Standort Olvenstedter Str./Editharing) im Grobkonzept nicht berücksichtigt wurde.

Weitere Überarbeitungen betrafen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Unterbringungen anderer Ressorts, wie z. B. des damaligen Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt und des Wirtschaftsministeriums.

Für die Standorte Halle (Saale) und Dessau-Roßlau legte das BLSA dem Ministerium der Finanzen in der 10. Kalenderwoche 2015 die Standortkonzepte vor. Im Quartalsbericht vom 31. März 2015 merkte das Ministerium der Finanzen dazu an:

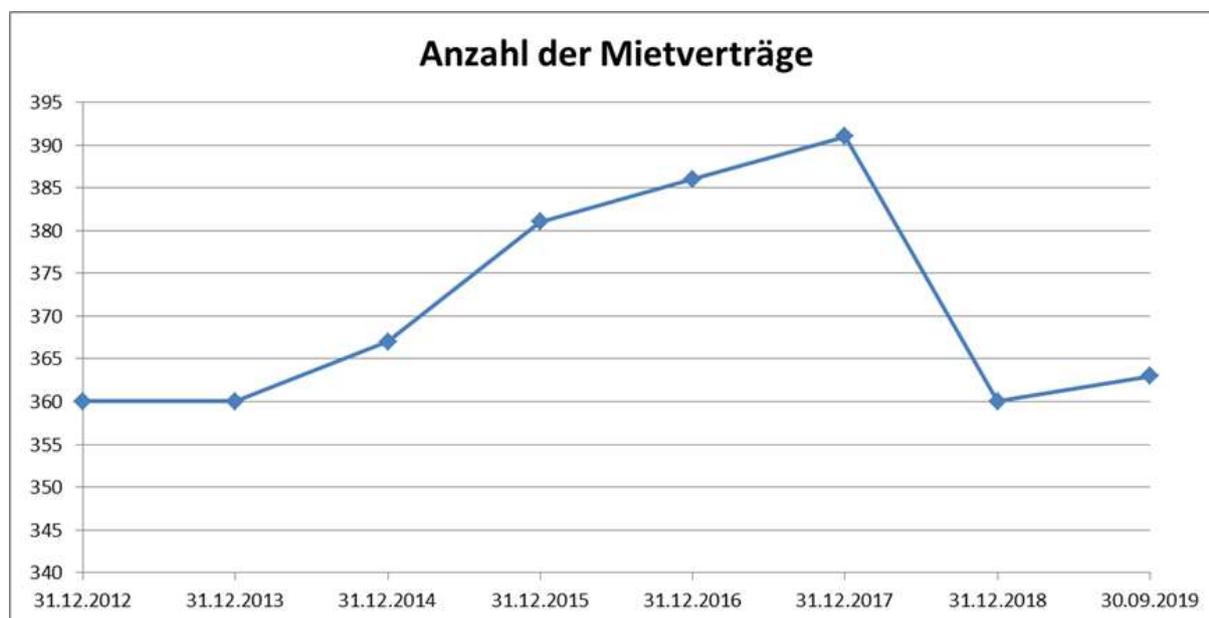
„Die Planungsdaten sind verstärkt auch durch Vor-Ort-Besichtigungen zu verifizieren (...) Anpassungen des Liegenschaftsbestandes sind fortlaufend in die Standort-/Unterbringungskonzeptionierungen einzupflegen. (...) Die Implementierung in einem funktionsfähigen Datenbanksystem dient bei fortlaufender Datenpflege der Arbeitsoptimierung.“

Abschließende Standortkonzepte für die o. a. drei Standorte lagen bis zum Abschluss der Prüfung nicht vor.

Ein Ziel der Standortkonzepte sollte auch die vorrangige Nutzung von Landesliegenschaften für die Unterbringung der Verwaltung sein.

Im Zeitraum vom 1. Dezember 2012 bis 30. September 2016 war bei den Fremdanmietungen ein stetiger Anstieg der Anzahl der Mietverträge zu verzeichnen. Erst ab 2017 zeigt sich eine veränderte Entwicklung im Vergleich von Beendigung von Mietverträgen mit Dritten und Neuabschlüssen.⁸⁴

⁸⁴ Ohne Fremdanmietung für Asylunterkünfte.

Diagramm 13: Entwicklung Anzahl Mietverträge

Quelle: BLSA, eigene Darstellung

Eine Bearbeitung der Standortkonzepte im Sinne einer strategischen Ausrichtung war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erkennbar.

Das Ministerium der Finanzen hat als aktuelles Zwischenfazit⁸⁵ dazu ausgeführt, dass

- die Bestandsaufnahme der Unterbringungssituation der Landesverwaltung abgeschlossen wurde,
- die Standortkonzepte für die Behördenstandorte Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau aktualisiert wurden und die Abstimmung mit den Ressorts erfolgt,
- bereits erste Schritte zum langfristigen Verzicht auf kostenintensive Anmietungen umgesetzt wurden,
- weitere Schritte durch die Fertigstellung mehrerer Baumaßnahmen künftig erreicht werden,
- Fremdanmietungen, welche in der Vergangenheit Laufzeiten von bis zu über 20 Jahren hatten, aktuell durch Laufzeiten von 5 - 10 Jahren flexibilisiert werden,
- unwirtschaftliche Landesliegenschaften im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten bereits sukzessive verwertet werden sowie

⁸⁵ Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 28. Februar 2019.

- die Weiterentwicklung des Immobilien-Portfoliomanagements für eine aktive Entwicklung der Landesimmobilien und die konsequente Einbindung des Portfoliomanagements bei der Erstellung und Fortschreibung der ressortübergreifenden Prioritätenliste erforderlich wird.

Sobald die erforderlichen Abstimmungen zu den Liegenschaftskonzepten beendet sind, erfolgt eine Kabinettsbefassung und im Anschluss hierzu die Unterrichtung des Ausschusses für Finanzen des Landtages.“

Bislang liegt uns kein Konzept vor.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Standortkonzepte mit dem Ziel der Reduzierung von Fremdanmietungen weiterentwickelt und aufeinander abgestimmt werden. Dabei sind die einzelnen Konzepte zu einem Gesamtkonzept zusammenzuführen. Es wird empfohlen, eine Strategie für die Verwertung der für Verwaltungszwecke entbehrlichen Landesimmobilien zu entwickeln. Dafür ist eine geeignete Dokumentationsstrategie aufzubauen und die vorhandenen Verkaufsinstrumente zielführend zu nutzen.

b) Technisches Gebäudemanagement

Das technische Gebäudemanagement (TGM) beinhaltet die Aufgabe, die Gebäude und technischen Anlagen funktionsfähig zu halten. Zu den Aufgaben eines TGM zählen die Betriebsführung und -überwachung der technischen Anlagen gemäß RLBau, die fachtechnische Begleitung von Umbaumaßnahmen und Sanierungen sowie die medientechnische Ver- und Entsorgung der Gebäude.

Laut dem Geschäftsverteilungsplan vom 1. März 2016 obliegt der Direktionsebene des BLSA das technische Gebäudemanagement mit u. a. folgenden Aufgaben:

- Prüfung von Versorgungsverträgen leitungsgebundener Versorgungsmedien,
- Beratung der Technischen Büros und der Nutzer bei Fachaufgaben,
- Medien- und Energiedaten-Auswertung sowie Dokumentation,
- Erstellen von Bestandsanalysen, Konzepten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bezogen auf den Einsatz von Energieträgern und die Minimierung des Verbrauchs,
- Erarbeitung von Vorschlägen für bauliche und betriebliche Maßnahmen zur wirtschaftlichen Betriebsführung und zur Minimierung der Schadstoffemissionen, Entwicklung von Optimierungskonzepten zu Betriebskosten,

- Objektübergreifende und objektbezogene Auswertung des Energie- und Medienverbrauchs sowie der Betriebskosten der Liegenschaften Land (und Bund zivil),
- Koordination und Pflege eines einheitlichen Verbrauchsdatenmanagements,
- Erstellung des Energieberichtes,
- Ausschreibung des landesweiten Strombezuges und des Gasbezugs.

Wir stellten fest, dass die Aufgabenerledigung des technischen Gebäudemanagements nicht vollständig umgesetzt wird. Sie erfolgt auch nur in der operativen Durchführungsebene in den technischen Büros und den Baubüros.

Das führt zu folgenden Ergebnissen:

- Das Technische Gebäudemanagement auf Direktionsebene des BLSA kann die Versorgungsverträge für die leitungsgebundenen Versorgungsmedien nicht prüfen, da diese nur in Papierform in den technischen Büros und den Baubüros vorliegen. Die Möglichkeit, die Inhalte der Versorgungsverträge in das neue iCAFM-System (Modul Vertragsmanagement) einzugeben, wird derzeit in den technischen Büros nicht praktiziert.
- Die Auswertung der Energiedaten kann nur auf Plausibilität vorgenommen werden und nicht auf deren sachliche Richtigkeit (z. B. erfolgt kein Abgleich der Rechnungen mit den Zählerdaten).
- Es findet keine ständige fachliche Beratung der technischen Büros und der Nutzer statt.
- Die Erarbeitung von Konzepten baulicher oder betrieblicher Maßnahmen für die wirtschaftliche Betriebsführung der technischen Anlagen sowie zur Minderung der Schadstoffemissionen erfolgt i. d. R. in den technischen Büros.

Von dort aus werden meist Dritte mit diesen Aufgaben beauftragt.

Die Direktionsebene des BLSA nimmt die im Geschäftsverteilungsplan zugeordneten Aufgaben des technischen Gebäudemanagements nicht im nötigen Umfang wahr. Der Landesbetrieb verfügt auch acht Jahre nach seiner Gründung noch immer über kein zentrales und einheitliches Energiemanagement.

Gemäß den Hinweisen des Arbeitskreises Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV) zum Energiemanagement in öffentlichen Gebäuden sind nachhaltige Energieeinsparungen nur erreichbar, wenn das Energiemanagement als strategische Aufgabe verstanden – d. h. von der Führungsebene (entspricht Direktionsebene des BLSA) wahrgenommen und gesteuert – und als eigener Aufgabenbereich dauerhaft durchgeführt wird. Ohne permanente Kontrolle und Korrektur (Optimierung der technischen Ge-

bäudeausrüstung in den Liegenschaften) gehen auch bereits erreichte Einsparungen wieder verloren.

Darüber hinaus fehlen nach unserer Auffassung beim BLSA Leitbilder für ein nachhaltiges Energiemanagement sowie eine Dokumentation der Umsetzung politischer Klimaschutzziele.

Bereits mit unserer Mitteilung über die Prüfung der Energieeffizienz und der Anschlusswerte für Versorgungsträger vom 27. August 2014 hatten wir insbesondere die Aufgabenverteilung sowie die räumliche Trennung der mit dem Energiemanagement befassten Stellen beim BLSA kritisiert. In dem Antwortschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 17. Dezember 2014 wurden unsere diesbezüglichen Feststellungen bestätigt und ein kurzer Ausblick auf organisatorische Änderungen gegeben. Auch nach der Strukturänderung des BLSA zum 1. März 2016 konnten Optimierungs- und Kostensenkungserfolge in den Arbeitsabläufen sowie bei den Steuerungsmöglichkeiten der technischen Anlagen durch uns nicht festgestellt werden.

Das Ministerium der Finanzen stellt hierzu fest⁸⁶, dass

„ausschließlich und federführend im Gebäudemanagement der Direktionsebene insbesondere nachfolgende Aufgaben wahrgenommen werden:

- Erarbeitung von Vorschlägen für bauliche und betriebliche Maßnahmen zur
- wirtschaftlichen Betriebsführung und Minderung der Schadstoffemissionen
 - objektübergreifende und objektbezogene Auswertung des Energie- und Medienverbrauchs der Landesliegenschaften anhand des Energieberichts
 - Erstellung des Energieberichts
 - Ausschreibung des landesweiten Strom- bzw. Gasbezuges
 - Beratung der Technischen Büros, Baubüros und der Nutzer bei Fachaufgaben der Betriebsüberwachung
 - Entwicklung von Optimierungskonzepten zu Betriebskosten.

Demgegenüber sind und werden in den Technischen Büros Betriebsüberwacher eingesetzt, um den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Betriebsüberwachung in den Objekten des Mieter-Vermieter-Modells gerecht zu werden. Darüber hinaus findet in der Direktionsebene des Landesbetriebes BLSA

⁸⁶ Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 28. Februar 2019.

eine Evaluation bezüglich einer möglicherweise erforderlichen Aufgabenübertragung im Rahmen der Betriebsüberwachung an externe Dienstleister statt. Sobald diese Evaluation abgeschlossen ist, werden entsprechende Leistungsverzeichnisse erstellt und eine Ausschreibung der Leistung durchgeführt.“

Wir halten aufgrund unserer Prüfungsergebnisse an unserer Auffassung fest, dass die Aufgaben des Technischen Gebäudemanagements nur unzureichend in der Direktionsebene wahrgenommen werden.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes gehört das Technische Gebäudemanagement zu den originären Aufgaben des BLSA. Erst nach eindeutiger Aufgabenstrukturierung und -zuordnung sollte über eine Beauftragung Dritter entschieden werden. Im Vorfeld ist hierzu eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

2.5 Controlling und Berichtswesen

Controlling ist ein Teilbereich der Geschäftsführung und nimmt Planungs-, Koordinations- und Kontrollaufgaben wahr. Das strategische Controlling dient dazu, neue Geschäftsfelder zu identifizieren.

Das Berichtswesen umfasst alle Mittel und Maßnahmen eines Unternehmens oder einer Behörde zur Erarbeitung, Weiterleitung, Verarbeitung und Speicherung von Informationen in Form von Berichten.

a) Controlling

Für ein erfolgreiches strategisches Controlling im Liegenschaftsmanagement ist es aus unserer Sicht erforderlich, aus aktuellen Übersichten Kennziffern zu entwickeln, um geplante Zielgrößen zu erreichen. Grundlage hierfür sind u. a. folgende Informationen:

- Landeseigener Immobilienbestand (Bemessungsgröße, Anzahl und Größe der Liegenschaften und Gebäude)
- Leerstand von Liegenschaften (Gebäude, Flächen, Kosten)
- Mietobjekte des Mieter-Vermieter-Modells und Fremdmietobjekte (Bemessungsgröße Anzahl/Flächen/Mietkalkulation)
- Investitionen/Modernisierungen der Bestandsgebäude (Bemessungsgröße Kosten und Flächen)

- Neubaumaßnahmen (Bemessungsgröße Kosten und Flächen) einschließlich Planung
- Verwertungsverkäufe (Bemessungsgröße Objekte/Einheiten, Liegenschaftsgrößen)
- Bewirtschaftungskosten (Nebenkosten/Flächen)
- weitere Dienstleistungen (Preise/Kosten/Flächen/Anzahl Mitarbeiter).

Mit diesen Informationen müssten Kennziffern erarbeitet und mit Zielgrößen verglichen werden wie z. B.:

- Flächenkennzahlen (Belegung bzw. Auslastung) - Vergleich mit erforderlichen Werten einer wirtschaftlichen Auslastung sowie
- Kostenkennzahlen (Mieteinnahmen aus dem MVM) – Vergleich mit notwendigen Investitions- und Modernisierungskosten.

Dem BLSA bleibt hierbei die Ausgestaltung des Kennziffersystems überlassen. Es muss allerdings dazu dienen, die Wirtschaftlichkeit des Landesbetriebes dokumentieren zu können.

Nach unserer Kenntnis existiert derzeit kein solches Kennziffersystem beim BLSA.

Das Ministerium der Finanzen stimmt uns zu⁸⁷, dass

„ein effizientes Kennziffersystem für die Entwicklung des Landesbetriebes BLSA zu einem wirtschaftlichen Immobiliendienstleister unerlässlich ist.

Ein Großteil der in der Prüfungsmitteilung dargestellten Grundlagen eines Kennziffersystems wird bereits vorgehalten wie z. B.:

- Daten zum landeseigenen Immobilienbestand,
- Leerstandsübersichten,
- Mietobjekte,
- Mietkalkulationen,
- Verwertungsverkäufe,
- Übersichten zu den Baumaßnahmen.

Damit der Aufbau und die Pflege eines solchen Systems weiter forciert werden, sollen an den strategischen Zielen des Landesbetriebes BLSA ausgerichtete, mittelfristige Ziele weiterhin definiert sowie die Messbarkeit der Zielerreichung anhand von geeigneten Kennziffern gewährleistet werden. Alle erhobe-

⁸⁷ Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 28. Februar 2019.

nen Daten werden zukünftig in der Stabsstelle Controlling zusammengeführt und ausgewertet.

Die zentrale Thematik des Controllings wird zudem im Projekt BLSA 2020 aufgearbeitet.“

Dem BLSA liegen damit für Planungs- und Kontrollaufgaben sowie für operative Entscheidungen derzeit keine entsprechenden Daten und Informationen vor. Eine optimale und zielgerichtete Steuerung von Prozessen innerhalb des Landesbetriebes ist somit nicht gegeben.

b) Berichtswesen

Für das Berichtswesen haben das Ministerium der Finanzen und der BLSA sich auf folgende Handlungsschwerpunkte verständigt:

- I. Organisation
- II. Konsolidierung der IT- Landschaft
- III. Portfolio –Entwicklung (Portfoliomanagement, Baumanagement)
- IV. Rechnungs- und Berichtswesen (Einzelberichte)
- V. Sonstiges.

Darüber hinaus hat das Ministerium der Finanzen die Möglichkeit, auf Daten ausgewählter IT-Systeme des BLSA zuzugreifen.

Im Rahmen des Berichtswesens übersendet der Landesbetrieb gemäß den Zielvereinbarungen dem Ministerium der Finanzen die entsprechenden Quartalsberichte u. a. mit folgenden festgelegten Inhalten:

- Stellungnahmen des Geschäftsführers zum Geschäftsverlauf,
- Sachstand/ Zwischenbericht zu den Zielvereinbarungen zwischen MF und BLSA,
- Betriebswirtschaftliche Auswertung, Quartalsabschluss des kaufmännischen Rechnungswesens,
- Erläuterungen von Abweichungen,
- Informationen zum Liegenschaftsbestand, Einzelauflistung An- und Verkäufe, Mieten und Pachten,
- Informationen zum Bauvolumen.

Nach unseren Feststellungen handelt es sich hier inhaltlich weitgehend um die Darstellung von Ist-Daten bzw. Quartalsdaten.

Aus dieser Berichterstattung müssten nach unserer Auffassung Kennziffern abgeleitet und mit Zielgrößen verglichen werden.

Dies betrifft insbesondere die folgenden Geschäftsbereiche:

- im Liegenschaftsbereich u. a. die Angaben über den angestrebten Kernbestand des Portfolios, über die Aufgabe von Fremdmietobjekten, die Optimierung der Betriebskosten, angestrebte Verkäufe von entbehrlichen Liegenschaften,
- im Personalbereich die Prognosen über den Personalbedarf und dessen Anpassung, insbesondere für den Fall steigender oder fallender Bauvolumina durch angepasste Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige unter Berücksichtigung der eigenen Kapazitäten im Planungs- und Baubereich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann sich das Ministerium der Finanzen ohne entsprechende Kennziffern und Zielgrößen eines funktionierenden Controllings bei dem praktizierten Berichtswesen lediglich auf die Auswertung des Ist-Zustandes der o. g. Handlungsschwerpunkte beschränken.

Nach Sichtung diverser Unterlagen in verschiedenen Fachbereichen des BLSA konnten wir hinsichtlich der Quartalsberichte wenig „Feed-back“ aus dem Ministerium der Finanzen für den BLSA entnehmen.

„Das Ministerium der Finanzen geht in seiner Stellungnahme vom 28.02.2019 mit der Auffassung des Landesrechnungshofes nicht konform. Gemäß den Festlegungen des Grundsatzerlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 der LHO werden ausdrückliche Regelungen zum Berichtswesen und zum Controlling vorgegeben. Die zuständige oberste Landesbehörde ist hiernach angehalten, Maßnahmen zur Ergebnissteuerung und Qualitätssicherung durchzuführen. Die mit der turnusmäßigen Quartalsberichterstattung zur Verfügung gestellten Informationen des Landesbetriebes BLSA sind zugleich Grundlage für die Unterrichtung der Hausleitung, der Gremien sowie weiterer mit Aufgaben bzw. Zuständigkeiten beauftragter Organisationseinheiten. Hierbei erfolgen insbesondere im Liegenschaftsbereich Berichterstattungen über laufende, zu verlängernde oder zu beendende Mietverträge mit Dritten sowie erfolgte und vorgesehene Veräußerungen von entbehrlichen Liegenschaften.“

.....Die vom Landesbetrieb BLSA zur Verfügung gestellten Daten und Prognosen zum Haushaltsvollzug werden vom Ministerium der Finanzen um die Daten der Vorjahre sowie Prognosen für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung ergänzt. Daraus lassen sich je nach Bedarf Tendenzen und Kenngrößen für die Berichterstattung ableiten.“

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der BLSA schnellstmöglich ein Kennziffersystem erarbeitet, um einen Vergleich mit erforderlichen Zielvorgaben führen zu können. Damit würde auch das Berichtswesen an Qualität gewinnen und das Ministerium der Finanzen wäre als Fach- und Dienstaufsicht in der Lage, einen Soll-Ist-Vergleich zu führen sowie Tendenzen besser zu erkennen und ggf. zu beeinflussen. Der Landesrechnungshof wird sich im Zuge des Projektes BLSA 2020 über den Sachstand informieren lassen.

2.6 Informationstechnische Ausstattung

Mit der Fusionierung der beiden Landesbetriebe (LIMSA und LBB) übernahm der BLSA eine sehr heterogene IT-Landschaft. Die fusionierten Landesbetriebe hatten jeweils über eigene, ihren Aufgaben zugeschnittene Systeme verfügt. So übernahm der BLSA mehrere, teilweise nicht miteinander kompatible Datenbanken. In diesen wurden Gebäudedaten mehrfach in verschiedenen Systemen vorgehalten und gepflegt. Dies führte nicht nur zu einer Mehrbelastung der Mitarbeiter, sondern barg auch die Gefahr einer Dateninkonsistenz. So konnten Daten über ein bestimmtes Gebäude je nach Datenbank inhaltlich voneinander abweichen. Aufgrund der Fragmentierung der Systeme war kein einheitliches Reporting, Rechnungswesen und keine einheitliche Archivierung möglich.

Der BLSA erarbeitete deshalb im November 2012 ein Strategiepapier zur Weiterentwicklung seines Betriebes. Basierend auf diesem Strategiepapier und der im März 2013 durchgeführten IT-Analyse startete er das Projekt IKON⁸⁸ 2014. Zielstellung des Projektes war:

- die Konsolidierung der IT-Landschaft,
- die Entwicklung einer ganzheitlichen IT-Struktur,
- die Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz über die Systeme und
- die Identifizierung nachhaltiger finanzieller und personeller Einsparpotenziale.

⁸⁸ IT-Konsolidierung und Neuausrichtung.

Eine im Auftrag des Ministeriums der Finanzen erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kam zu dem Ergebnis, dass das langfristig höchste Einsparpotential mit einer Orientierung auf jeweils eine Software für das Baumanagement (BMS⁸⁹), eine Software für das Liegenschaftsmanagement (CAFM⁹⁰-System) und eine Software für die betriebswirtschaftliche Abrechnung (ERP⁹¹-System) gegeben sei.

Im Rahmen des Projektes IKON wurden folgende Teilprojekte festgelegt:

- 1) Modernisierung des eingesetzten ERP-Systems „SAP ERP 6.0“
- 2) Harmonisierung Zahlverfahren/ Ausbau des eingesetzten Systems „wiko 3pleP“ zu einem vollumfänglichen BMS
- 3) Harmonisierung Liegenschaftsdaten/Beschaffung eines CAFM
- 4) Prozesse (Prozessoptimierung).

Die im Ergebnis der IT-Analyse erstellte IT-Strategie des BLSA sah vor, das bereits vorhandene Baumanagementsystem „wiko 3pleP“ weiter auszubauen und eine Integration in das ebenfalls vorhandene SAP-System vorzunehmen. Damit sollte eine „ganzheitliche Abwicklung der kaufmännischen Bau-Leistungen“ erreicht werden. Das ebenfalls eingesetzte System „KAMERALIS“ sollte weiter betrieben werden.

Für das Liegenschaftsmanagement sollte dann im Jahre 2014 mit der Auswahl eines geeigneten CAFM-Systems begonnen werden, um dies im selben Jahr abzuschließen.

Die beabsichtigte Konsolidierung der IT-Landschaft in den Jahren 2015 und 2016 war im Prüfungszeitraum zwar weitestgehend, aber nicht vollständig abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen fanden teilweise noch Schulungen, insbesondere für die beim BLSA neu eingeführte Computer Aided Facility Management (CAFM)-Software (pit-FM) statt.

Das Teilprojekt Baumanagementsystem (BMS) wurde aus dem Gesamtprojekt IKON herausgelöst und als eigenständiges Projekt „BAuIT“ fortgeführt. Die im Rahmen des Gesamtprojektes IKON erfolgreich etablierte Projektstruktur und -organisation stand damit für das wichtige Kernprojekt BMS nicht mehr zur Verfügung.

Die Prüfung hat ergeben, dass der BLSA sein Ziel, die Baumanagementsoftware zu konsolidieren, bis zur Beendigung der Prüfung nicht erreichen konnte.

⁸⁹ BMS: Baumanagementsystem, Baumanagementsoftware

⁹⁰ (i)CAFM: (integrated) Computer Aided Facility Management

⁹¹ ERP: Enterprise Ressource Planning

Das Ministerium der Finanzen führt hierzu aus⁹²,

„dass das BLSA, wie auch bei anderen Vorgängen, mit Hochbauverwaltungen anderer Bundesländer in einen Erfahrungsaustausch tritt. Nach erfolgter Auswertung wird eine Entscheidung, insbesondere auch unter der Berücksichtigung der Ergebnisse von BLSA 2020 zum weiteren Vorgehen getroffen werden.“

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Konsolidierung der IT-Landschaft einschließlich der Baumanagementsoftware zeitnah abgeschlossen wird.

3. Fazit

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Landesbetrieb BLSA bisher den Beweis eines effizienten und wirtschaftlichen Liegenschaftsmanagements schuldig geblieben ist.

Die mit der Zusammenführung des LIMSA und der Staatlichen Hochbauverwaltung des LBB zum BLSA erwarteten Effizienzsteigerungen sind für den Landesrechnungshof nicht erkennbar und können durch das Ministerium der Finanzen bisher nicht belegt werden.

Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass das Ministerium der Finanze/der BLSA geeignete Kennziffern entwickelt, einerseits um Planungs- und Kontrollaufgaben adäquat umsetzen zu können, andererseits um die Wirtschaftlichkeit des Bau- und Liegenschaftsmanagements zu überprüfen.

Die einzelnen Standortkonzepte für die Unterbringung der Verwaltung sind zu einem Gesamtkonzept zusammenzuführen.

Dabei sind unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorrangig das Liegenschaftsportfolio des Landes zu nutzen und Fremdanmietungen zu reduzieren.

Der Landesrechnungshof wird sich nach Abschluss des Projektes BLSA 2020 durch das Ministerium der Finanzen über die weiteren Entscheidungen zum BLSA berichten lassen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

⁹² Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 28. Februar 2019.

Einzelplan	08	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	08 02	–	Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
	13 16	–	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE V) 2014 bis 2020
Titel	892 69/ 892 68	–	Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen
geprüftes Haushaltsvolumen	2014 bis 2018	–	ca. 28 Mio. €

3 Jahrelange Förderung eines nicht produzierenden Gewerbes

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2018 Zuwendungen aus Mitteln der GRW⁹³ gewerblich in der Förderperiode 2014 bis 2020 an das Unternehmen A geprüft. Seit 2005 generiert dieses Unternehmen Umsätze überwiegend durch den Verkauf und den Versand von Spezialfolien. Somit waren die Zuwendungsvoraussetzungen für eine GRW-Förderung nicht gegeben (Primäreffekt). Die Bewilligungsbehörde (Investitionsbank Sachsen-Anhalt) hätte erkennen müssen, dass eine richtlinienkonforme Förderung ausgeschlossen war. Das Unternehmen erwirtschaftete auch im Förderzeitraum kaum Umsätze aus förderfähiger Tätigkeit.

1. Vorbemerkung

Wir haben im Jahr 2018 Zuwendungen aus Mitteln der GRW gewerblich in der Förderperiode 2014 bis 2020 und dabei auch das Unternehmen A geprüft.

Bereits im Jahresbericht 2015 Teil 1 hatten wir über das Unternehmen A berichtet. Dieses Unternehmen hatte im Jahr 2005 eine Beteiligung der Investitions- und Beteiligungsgesell-

⁹³ GRW = Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

schaft (IBG)⁹⁴ i. H. v. 1 Mio. € erhalten und seitdem vergeblich nach Möglichkeiten für eine Serienproduktion im Sinne seines ursprünglichen Geschäftsmodells gesucht.⁹⁵

Wir kamen zu der Einschätzung:

„Damit wurde das Ziel der Beteiligung – die Ansiedlung einer hochinnovativen Zukunftstechnologie mit einem vielversprechenden Wachstumspotential und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Sachsen-Anhalt [...] nicht erreicht.“⁹⁶

Im Ergebnis empfohlen wir, die Beendigung der Beteiligung der IBG und die Rückforderung der Mittel zu prüfen.

Zu den Aktivitäten der IBG hatte der Landtag im Jahr 2013 den 14. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss (PUA) eingesetzt.

Mit der Drucksache 6/4736 legte dieser am 6. Januar 2016 seinen Abschlussbericht dem Landtag vor.

Darüber hinaus hat auch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung – OLAF die Beteiligungspraxis der IBG untersucht (Prüfbericht OCM(2017)25562 -12/12/2017).

Unsere Einschätzungen wurden sowohl vom PUA als auch vom OLAF bestätigt.

Zur Förderung der Firma A kam der PUA in Übereinstimmung mit uns zu dem Ergebnis, dass angesichts einer vor zehn Jahren eingegangenen Beteiligung in Verbindung mit einem Meilensteinplan und einer seither vergeblichen Suche nach Entwicklungsstrategien nicht von einer erfolgreichen Ansiedlung gesprochen werden kann. Die eingegangene Beteiligung entsprach somit nicht den Bedingungen für die Ausreichung von Landes- und EU-Mitteln. Der PUA kam zu der Einschätzung, dass die Geschäftsführung und der zuständige Betreuer die Beteiligungsgrundsätze und die ursprünglichen Beteiligungsverträge nicht eingehalten und mindestens grob fahrlässig dagegen verstoßen haben.

Die IBG hielt trotz dieser Feststellungen weiterhin die Beteiligung an dem Unternehmen und das Land förderte dieses zudem ab 2015 über die GRW.

⁹⁴ Die IBG ist eine 100-prozentige Tochter des Landes Sachsen-Anhalt. Sie soll mittelständischen Unternehmen und innovativen Existenzgründern fehlendes Eigenkapital zur Verfügung stellen.

⁹⁵ Jahresbericht 2015, Teil 1.

⁹⁶ Ebenda.

2. Förderung aus GRW-Mitteln

Das Unternehmen A hatte am 28. April 2015 einen Antrag auf GRW Förderung „zur Erweiterung seiner Betriebsstätte“ gestellt.

Die Mittel wurden mit Zuwendungsbescheid vom 25. Juni 2015 als Zuschuss i. H. v. 72.385 € zur anteiligen Finanzierung i. H. v. 31 % der förderfähigen Ausgaben für Investitionen bewilligt.

2.1 Primäreffekt für die GRW-Förderung nicht gegeben

Nach Prüfung aller Antragsunterlagen kam die Bewilligungsbehörde Investitionsbank (IB) in ihrer Entscheidungsvorlage zum Zuwendungsbescheid zu folgender Markteinschätzung:

„In der Vergangenheit entwickelte das Unternehmen Absorber für die Solarthermie. Da diese auf Grund hoher Herstellungskosten nicht marktfähig waren, entschloss man sich 2013, die Herstellung und Bearbeitung von beschichteten Komponenten anzubieten.

Im Unternehmen werden von der Muttergesellschaft⁹⁷ bezogene Spezialfolien (es erfolgt kein freier Verkauf dieser Folien durch A. Ltd.) konfektioniert und montiert. [...] Die Anwendung erfolgt in Bereichen Photonik (Optoelektronik), Sensorik, Laser- und Messtechnik, Weltraumoptik oder Medizintechnik. Beispielhaft wird die Anwendung als schwarze Schicht zur Kontrasterhöhung in Displays und LED-Modulen oder als Streulichtabsorber in optischen Systemen im Weltraum angeführt. Im Jahr 2015 wird der Umsatz noch vorwiegend aus Vertriebsaktivitäten erzielt, jedoch sollen ab 2016 förderfähige Umsätze aus Produktion und Dienstleistung generiert werden, so dass ab 2017 der förderfähige Umsatz überwiegen soll [...] Marktchancen werden eingeräumt.“

Laut Koordinierungsrahmen kann:

„... ein Investitionsvorhaben gefördert werden, wenn es geeignet ist, durch Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen (Primäreffekt). Diese Voraussetzungen können als erfüllt angesehen werden, wenn in der zu fördernden Betriebsstätte vorwiegend (d. h. mehr

⁹⁷ Ergänzung Landesrechnungshof: Muttergesellschaft des Unternehmens A ist die A. Ltd.

als 50 Prozent des Umsatzes) Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden.“⁹⁸

„Der Primäreffekt ist in der Regel gegeben, wenn in der Betriebsstätte überwiegend eine oder mehrere [...] Güter hergestellt oder Leistungen [...] erbracht werden.“⁹⁹

Der Bewilligungsbehörde war bekannt, dass das Unternehmen seit 10 Jahren fast keinen förderfähigen Umsatz nachweisen konnte. Der Primäreffekt war somit nicht gegeben. Trotzdem wurde die Zuwendung bewilligt.

Die Bewilligungsbehörde hat in ihrer Marktanalyse prognostiziert, dass ab 2017 der förderfähige Umsatz überwiegen soll. Diese Prognose beruhte lediglich auf Angaben des Geschäftsführers des Unternehmens gegenüber der Bewilligungsbehörde am 15. Juli 2015.

Die Bewilligungsbehörde hätte sich nicht nur auf die Erklärung des Geschäftsführers stützen dürfen, sondern bei ihrer Entscheidung auch die bisherigen Erfahrungen berücksichtigen müssen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes war für die Bewilligungsbehörde erkennbar, dass die Zuwendungsvoraussetzungen für eine GRW-Förderung nicht gegeben waren.

2.2 Bewilligung trotz fehlender Stellungnahme des Landkreises

Im Zusammenhang mit dem Antrag auf Gewährung öffentlicher Finanzierungshilfen an die gewerbliche Wirtschaft im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung¹⁰⁰ wird von der Bewilligungsbehörde eine Erklärung der zuständigen Behörde über die voraussichtliche Vereinbarkeit des Vorhabens mit raumordnungs- und landesplanerischen Zielen abverlangt. Der zuständige Landkreis gab unter ausdrücklichem Hinweis auf den laufenden PUA keine Stellungnahme ab. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hat die IB (als Bewilligungsbehörde) von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem Unternehmen Kenntnis erlangt.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Fördermittel trotz der fehlenden Stellungnahme des Landkreises und seines Hinweises auf den PUA von der IB bewilligt worden sind.

⁹⁸ Koordinierungsrahmen 07/2014, S. 10.

⁹⁹ Koordinierungsrahmen 07/2014, Anhang 89, S. 71.

¹⁰⁰ Koordinierungsrahmen 07/2014, Anhang 6, S. 47.

2.3 Keine Berücksichtigung der früheren öffentlichen Finanzierungshilfen der IBG durch die IB

Wir hatten in unserer Prüfung zur GRW-Förderung kritisiert, dass die Bewilligungsbehörde die bereits im Jahr 2005 gewährte öffentliche Finanzierungshilfe i. H. v. 1 Mio. € und die mehrfachen Versuche des Unternehmens, eine Produktion aufzubauen, bei der Entscheidung über den Förderantrag nicht berücksichtigt hat. Laut Koordinierungsrahmen sind „öffentliche Finanzierungshilfen, die dem Antragsteller in früheren Jahren gewährt wurden, [...] bei der Entscheidung über die Anträge zu berücksichtigen.“¹⁰¹

Das Vorgehen der Bewilligungsbehörde begründet das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 4. März 2020 wie folgt:

„Die IBG-Beteiligung (aus 2005 und 2008) wurde bei der Entscheidung über den Förderantrag nicht berücksichtigt, da diese nicht zur Finanzierung der im Antrag enthaltenen Investitionen vorgesehen und somit nicht Bestandteil des Finanzierungsplans war.“

Diese Einschätzung kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen. Das Land hat eine Förderung mit öffentlichen Mitteln unabhängig davon zu berücksichtigen, ob eine gesellschaftsrechtliche Förderung (z. B. über die IBG) oder eine Förderung über GRW erfolgt.

2.4 Keine Vor-Ort-Überprüfung

Die IB hat erklärt, dass sie anlassbezogene Vor-Ort-Überprüfungen (VOÜ) vornimmt,

„... wenn sich im Rahmen der Verwaltungsprüfungen aufgrund von Prüfungen externer Behörden bzw. sonstiger Informationen erhebliche Zweifel an der genehmigungskonformen Umsetzung des Investitionsvorhabens ergeben.“

¹⁰¹ Koordinierungsrahmen 07/2014, S. 9.

Zum Zeitpunkt der Förderung waren der Bewilligungsbehörde folgende Sachverhalte bekannt:

- Es besteht eine frühere öffentliche Finanzierungshilfe in Form einer Beteiligung i. H. v. 1 Mio. €.
- Das Unternehmen hatte bereits über 10 Jahre nicht die Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes erfüllt.
- Die zuständige Behörde (Landkreis) hat zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung keine Erklärung abgegeben und dabei ausdrücklich auf den PUA hingewiesen.
- Der PUA kritisierte die Beteiligung an dem Unternehmen.
- Die Hauptgeschäftsfelder des Unternehmens waren Verkauf und Versand.
- Seit 10 Jahren wurde kaum Umsatz aus förderfähiger Tätigkeit erwirtschaftet.

Nach unserer Auffassung hätten sich der IB auf Grund der ihr bekannten Sachverhalte erhebliche Zweifel an der richtlinienkonformen Umsetzung des Investitionsvorhabens der Firma A aufdrängen müssen. Eine VOÜ wäre mithin unverzichtbar gewesen. Durch eine VOÜ hätte auch kontrolliert werden können, ob der für 2017 prognostizierte förderfähige Umsatz überwiegt.

Dazu wird in der Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung zur Prüfungsmitteilung vom 4. März 2020 ausgeführt:

„Aus Sicht der Bewilligungsbehörde gab es zum damaligen Zeitpunkt keinen Anlass für eine VOÜ [...].“

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Bewilligung der Förderung bekannten Sachverhalte eine VOÜ zwingend erforderlich war.

3. Fazit

Wir hatten im März 2019 eine VOÜ bei dem Unternehmen A durchgeführt. Im Rahmen unserer Prüfung und der Bewertung aller Sachverhalte kommen wir zu dem Ergebnis, dass der Förderzweck, für die die GRW-Fördermittel bewilligt wurden, nicht erreicht wurde. Dazu äußert sich das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 4. März 2020 wie folgt:

„Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung wurde der Zuwendungsempfänger aufgefordert, die Umsatzzahlen entsprechend der Feststellungen des Landesrechnungshofes darzustellen und zu erläutern.

Die vorliegenden Unterlagen sind noch klärungsbedürftig und nicht abschließend bewertbar. Derzeit scheint davon ausgegangen werden zu können, dass zum Investitionsende keine Umsätze aus förderfähiger Tätigkeit erwirtschaftet worden sind. Der Koordinierungsrahmen lässt die Möglichkeit zu, bei begründeter Prognose eine dreijährige Nachfrist zur Erreichung der förderfähigen Tätigkeit einzuräumen, die in diesem Falle bis 2021 laufen könnte. Hierüber sowie über die Bewertung der einzelnen Tätigkeitsfelder des Unternehmens steht die IB derzeit im Austausch mit dem Zuwendungsempfänger.“

Erst auf Grund unserer Prüfungsfeststellungen hat die Bewilligungsbehörde die Umsatzzahlen vom Zuwendungsempfänger abgefordert und festgestellt, dass zum Investitionsende keine Umsätze aus förderfähiger Tätigkeit erwirtschaftet wurden. Der Koordinierungsrahmen lässt die Möglichkeit zu, bei begründeter Prognose eine dreijährige Nachfrist zur Erreichung der förderfähigen Tätigkeit einzuräumen. Wir haben dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung empfohlen, bei seiner Prognose die Entwicklung des Unternehmens seit 2005 einzubeziehen. Diese Prognose weist ausdrücklich darauf hin, dass es dem Unternehmen in 15 Jahren nicht gelungen ist, ein produzierendes Gewerbe aufzubauen. Somit ist nach unserer Auffassung die Gewährung einer Nachfrist nicht zielführend.

Der Landesrechnungshof hält die GRW-Förderung auch angesichts der Vorgeschichte für besonders kritikwürdig. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes waren bereits die Fördervoraussetzungen nicht gegeben. Bis heute konnte keine Produktion aufgebaut und folglich auch keine Umsätze aus förderfähiger Tätigkeit erwirtschaftet werden. Der Zweck der GRW-Förderung wurde somit nicht erreicht.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die ausgezahlten Fördermittel durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung zurückgefordert werden.

Der Landesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass die Bewilligungsbehörde künftig sorgfältiger prüft, ob die Zuwendungsvoraussetzungen für Förderungen gegeben sind. Insbesondere ist sicherzustellen, dass alle zum Zeitpunkt der Entscheidung bekannten Sachverhalte angemessen berücksichtigt werden.

4. Weitere Feststellungen im Nachgang zur Prüfung

Wir haben im Nachgang zur Prüfung festgestellt, dass die Firma A sowohl weiterhin im Portfolio des IBG-Fonds gehalten wird¹⁰², als auch auf der Liste der Vorhaben/ list of operations EFRE V (gem. Art. 115, Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) per 31. Januar 2020) aktuell zwei weitere Förderungen des Unternehmens A ausgewiesen sind¹⁰³:

- Marketing¹⁰⁴ i. H. v. 7.200 €
- Beratungshilfe¹⁰⁵ i. H. v. 12.000 €

Der Landesrechnungshof fordert vom Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, die weiteren Förderungen an das Unternehmen vor dem Hintergrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes kritisch zu prüfen.

Weitere Förderungen des Unternehmens A liegen nach dieser Historie nicht im Interesse des Landes.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁰² Broschüre „Beteiligungen der IBG Fonds“ vom 2. September 2019, S. 8.

¹⁰³ Vgl. <https://europa.sachsen-anhalt.de/esi-fonds-in-sachsen-anhalt/informationen-fuer-interessierte/liste-der-vorhaben/>.

¹⁰⁴ Projektcode des Vorhabens: ajdx9exId4 EFRE 12.000sz00.00.0. 18 120553 0.

¹⁰⁵ Projektcode des Vorhabens: ajdx9exId4 EFRE 12.000sz00.00.0. 19 129254 0.

Einzelplan	11	–	Ministerium für Justiz und Gleichstellung
	01	–	Landtag (ab dem Jahr 2017)
Kapitel	11 14	–	Landesbeauftragte(r) für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
	01 03	–	Beauftragte des Landes Sachsen-Anhalt zur Aufarbeitung der SED-Diktatur (ab dem Jahr 2017)
Titel	diverse		
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2014 bis 2016	–	ca. 1,642 Mio. €

4 Fehlerhaftes und unwirtschaftliches Verwaltungshandeln der Behörde der Landesbeauftragten zur Aufarbeitung der SED-Diktatur

Die Prüfung des Landesrechnungshofes zeigte eine Vielzahl an Defiziten auf. Dies betraf sowohl die Verwaltungsorganisation und die Haushalts- und Wirtschaftsführung als auch die Durchführung der Förderverfahren der Behörde der Landesbeauftragten. Es fehlt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Organisation der Verwaltung. Es bestanden Mängel bei der Personalbewirtschaftung. Reisekosten wurden fehlerhaft berechnet und ausgezahlt. Vorschriften für die Bestandsverwaltung und Auszahlung von Haushaltsmitteln wurden nicht eingehalten.

Fördermittel wurden zweckwidrig und unwirtschaftlich verwendet. Begünstigt wurde dies dadurch, dass keine Förderrichtlinie existiert und die Behörde der Landesbeauftragten auch nicht anderweitig Grundsätze und Festlegungen für die Verwendung der Fördermittel getroffen hatte. Zudem prüfte die Behörde der Landesbeauftragten Verwendungsnachweise nicht, verspätet oder nur oberflächlich. Kosten- und Finanzierungspläne der Zuwendungsempfänger waren mangelhaft, Voraussetzungen zur Anerkennung von Eigenarbeitsleistungen wurden nicht eingehalten. Die Eigenbeteiligung von Zuwendungsempfängern und Veranstaltungsteilnehmern war in einer Reihe von Projekten nicht angemessen.

Die Dokumentation der Verwaltungsvorgänge war mangelhaft. Die Fehlerquote bei der Bewirtschaftung der Mittel war bedenklich hoch.

1. Vorbemerkung

Nach dem Gesetz über die Beauftragte des Landes Sachsen-Anhalt zur Aufarbeitung der SED-Diktatur (AufarbBG LSA¹⁰⁶) hat die Landesbeauftragte die Aufgabe, das Gesamtsystem der politischen Verfolgung, insbesondere die Struktur, Methoden, Wirkungsweise und Folgen während der Zeiten der sowjetischen Besatzung und der Deutschen Demokratischen Republik auf dem Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt aufzuarbeiten und zu vermitteln. Unter anderem berät die Landesbeauftragte Menschen, die in dieser Zeit politisch verfolgt wurden. Sie fördert und unterstützt die Forschung und politische Bildung sowie die im Land tätigen Opfer- und Verfolgtenverbände und andere bürgerschaftliche Initiativen. Sie informiert und klärt die Öffentlichkeit auf. Die Landesbeauftragte erstattet dem Landtag jährlich zum 31. März einen schriftlichen Tätigkeitsbericht, der veröffentlicht wird.¹⁰⁷

Die Landesbeauftragte ist bei der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (§ 4 Abs. 1 AufarbBG LSA). Im Übrigen untersteht sie der Dienst- und Rechtsaufsicht der Präsidentin des Landtages.¹⁰⁸ Gegenstand der Prüfung war daher nicht die Ausübung und inhaltliche Schwerpunktsetzung des Amtes der Landesbeauftragten. Die nachfolgenden Prüfungsfeststellungen betreffen die Landesbeauftragte grundsätzlich als Behörde und das Verwaltungshandeln dieser Behörde.

Die Landesbeauftragte hat im Rahmen der Prüfung und zuletzt in der Stellungnahme vom 25. Juni 2020 zu diesem Beitrag betont, dass die Behörde der Landesbeauftragten in einem staatsrechtlichen Neuland tätig ist, welches erst durch die Sondersituation der deutschen Vereinigung entstanden ist und dies sie von anderen Behörden unterscheidet. Sie verweist u. a. auf Art. 17 und 44 des Einigungsvertrages und die dort getroffenen Aussagen zur Rehabilitierung und Entschädigung von DDR-Staatsunrecht. In diesem Kontext seien die die Landesbeauftragte betreffenden gesetzlichen Regelungen und ihre

¹⁰⁶ 10. Dezember 2015 (GVBl. LSA S. 627), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 20. März 2020 (GVBl. LSA S. 64, 71). Bis zum 31. Dezember 2016 trug die Behörde der Landesbeauftragten die Bezeichnung „Beauftragte des Landes Sachsen-Anhalt für die Unterlagen des Staatsicherheitsdienstes der ehemaligen DDR“ aufgrund des bis dahin geltenden Ausführungsgesetzes des Landes zum Gesetz über die Unterlagen des Staatsicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (AG StUG LSA).

¹⁰⁷ Als LT-Drs. 7/5961 (bspw. Tätigkeitsbericht 2019/2020) in der Parlamentsdokumentation: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/starweb/PADOKA/index.htm> oder auf den Internetseiten der Behörde der Landesbeauftragten: <https://aufarbeitung.sachsen-anhalt.de/service/dokumente>.

¹⁰⁸ Bis zum 31. Dezember 2016 unterstand die Landesbeauftragte der Dienst- und Rechtsaufsicht des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung.

Aufgabenwahrnehmung zu sehen. So sei bspw. die Frage der „angemessenen Entschädigung“ in regelmäßigen Abständen neu zu entscheiden.¹⁰⁹

In den geprüften Jahren 2014 bis 2016 waren neben der Landesbeauftragten selbst weitere fünf Stellen¹¹⁰ für die Behörde zugeordnet. Die Ausgaben betragen durchschnittlich rund 522.000 € jährlich, darunter durchschnittlich rund 326.000 € jährlich für Personal und rund 88.000 € jährlich für Zuschüsse an Dritte. Die Einnahmen betragen rund 25.000 € jährlich. Für das Jahr 2021 sind keine Einnahmen und rund 1.238.000 € für die Ausgaben der Behörde der Landesbeauftragten geplant, darunter rund 796.000 € für Personal und rund 131.000 € für Zuschüsse. Die Zahl der Beschäftigten inklusive der Landesbeauftragten soll auf insgesamt elf Stellen steigen.

Wir haben bei der Behörde der Landesbeauftragten für die Jahre 2014 bis 2016 die folgenden wesentlichen Schwerpunkte geprüft:

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Behörde inklusive der Personalausgaben sowie der Sachausgaben für Geschäftsbedarf und Öffentlichkeitsarbeit,
- die wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung der ausgereichten Zuwendungen sowie die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens,
- die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel bei einem Zuwendungsempfänger.

Zum Ergebnis der Prüfung und unseren Hinweisen hat die Landesbeauftragte in der Stellungnahme zu diesem Beitrag die folgenden grundsätzlichen Anmerkungen ausgeführt:

Die Landesbeauftragte stimmt mit dem Landesrechnungshof überein, dass auch in ihrem Bereich die Standards der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz gelten müssen. Die Landesbeauftragte nimmt Bezug auf die erst ab dem 1. Januar 2017 abgebaute prekäre Situation ihres Personals und sichert zu, die Verwaltungsabläufe nun, da dies möglich geworden ist, nach den allgemeinen Anforderungen für Verwaltungshandeln zu strukturieren. Die – eingeräumten – Fehler bei der Dokumentation und der Verwendungsnachweisprüfung wurden bereits oder werden zeitnah behoben und wo zutreffend mit Rückforderungen versehen. Insbesondere die Mängel bei der Dokumentation sind eine Folge der in den Tätigkeitsberichten wiederholt angesprochenen

¹⁰⁹ Siehe bspw. Tätigkeitsbericht 2019/2020 S. 26 ff. (LT-Drs. 7/5961).

¹¹⁰ Landesbeauftragte betont in der Stellungnahme zu diesem Beitrag, dass in den Jahren 2008 bis 2016 davon aufgrund von Teilzeit aber lediglich 3,425 Vollzeitäquivalente zur Verfügung standen.

langandauernden Unterbesetzung in der Behörde der Landesbeauftragten.¹¹¹ Synergiepotentiale mit der Landtagsverwaltung sind aus ihrer Sicht schon weitestgehend ausgeschöpft. Dennoch wird die Landesbeauftragte auch hier noch einmal verhandeln. Gleiches gilt für das Landesverwaltungsamt bezüglich der etwaigen Übertragung von Förderverfahren. Die Anregungen des Landesrechnungshofes werden zukünftig beachtet.

2. Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Landes, die die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten. Dies betrifft auch Organisationsänderungen. Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sind nach VV Nr. 2 zu § 7 LHO insbesondere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der bestehenden Organisationsstruktur der Behörde mit zum Prüfungszeitpunkt fünf Beschäftigten neben der Landesbeauftragten lag nach unseren Erhebungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu Grunde.

Mit dem Inkrafttreten des AufarbBG LSA zum 1. Januar 2017 hat der Gesetzgeber die Arbeit der Behörde der Landesbeauftragten neu ausgerichtet und das Aufgabenspektrum erweitert. Deshalb wurden der Behörde der Landesbeauftragten bis zum Jahr 2019 u. a. vier weitere Personalstellen zugeordnet und bestehende Stellen teilweise aufgewertet. Auch diese Veränderungen wurden nicht zum Anlass genommen zu untersuchen, ob die gewählte Verwaltungsgliederung das günstigste Verhältnis zwischen effizienter Aufgabenwahrnehmung bei möglichst geringem Mitteleinsatz erzielt.

Aus unserer Sicht sollte die Behörde der Landesbeauftragten neben der Einhaltung gesetzlicher Erfordernisse zwingend eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen, um eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Dabei sollte geprüft werden, ob Synergiepotentiale durch die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf die Landtagsverwaltung bestehen. So sollte insbesondere untersucht werden, ob und für welche Aufgaben die Behörde der Landesbeauftragten eine eigene Verwaltungsstruktur benötigt. Synergiepotentiale sehen wir, da die Behörde der Landesbeauftragten der Dienst- und Rechtsaufsicht des Landtages untersteht und auch ihr Dienstsitz sich im selben

¹¹¹ Vgl. LT-Drs. 6/2955, S. 5 und 9 sowie LT-Drs. 6/3969, S. 8 und 135.

Gebäude mit der Landtagsverwaltung befindet. Bei alledem ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Amtsführung der Landesbeauftragten gewahrt wird.

Die Landesbeauftragte hat im Abschlussgespräch zur Prüfung am 13. Dezember 2019 die Durchführung einer internen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugesagt. In der Stellungnahme zu diesem Beitrag verweist sie im Weiteren darauf, dass sie seit der Zuordnung zum Landtag ab dem 1. Januar 2017 bereits Synergiepotentiale nutze. Dies betrifft die Personalverwaltung und Verwaltungsdienstleistungen wie Postdienste, Druckerei, Miet- und Mietnebenkosten, Bibliotheksbeschaffungen und die Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnik. Bezüglich der Fördermittel sind bereits im Jahr 2008 rund drei Viertel des damaligen Volumens in den Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport und das Landesverwaltungsamt übertragen worden. Das Übertragen der Verwaltung weiterer Fördermittel wird die Landesbeauftragte prüfen. Die Organisationsstruktur resultiert aus den jeweils geltenden rechtlichen Anforderungen und politischen Entscheidungen. Zuletzt ist die notwendige Ausstattung der Behörde der Landesbeauftragten vor Erlass des geltenden AufArbBG LSA im Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf im zuständigen Landtagsausschuss diskutiert worden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Behörde der Landesbeauftragten eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Verwaltungsstruktur und Aufgabenumsetzung durchführt. Die von der Landesbeauftragten zugesagten Maßnahmen bewertet der Landesrechnungshof positiv.

3. Mängel bei der Personalbewirtschaftung

Wir haben hinsichtlich der tariflichen Eingruppierung der Beschäftigten Folgendes festgestellt:

- In fünf der sechs Personalfälle insgesamt war die tarifliche Eingruppierung der Beschäftigten nicht ordnungsgemäß bzw. nicht nachvollziehbar oder fraglich.
- In zwei Fällen davon war die Eingruppierung nach Aktenlage nicht tarifgerecht.
- In drei Fällen davon erfüllten die für die tarifliche Bewertung maßgeblichen Unterlagen nicht die Anforderungen an zahlungsbegründende Unterlagen oder es lag lediglich eine pauschale Begründung der erfüllten Tätigkeitsmerkmale vor.

Zudem hatte die Behörde der Landesbeauftragten in zwei Fällen mit Wirkung vom 1. Februar 2018 Höhergruppierungen durch Änderung der Arbeitsverträge vollzogen. Dafür lagen nur „vorläufige Tätigkeitsbewertungen“ vor. Deshalb war die tarifgerechte Eingruppierung in diesen Fällen ebenfalls fraglich.

Die Landesbeauftragte führt in der Stellungnahme zu diesem Beitrag aus, dass die Landtagsverwaltung die Mängel bei der Übernahme der Personalakten im Jahr 2017 erkannt hat und an der Behebung arbeitet. Sie sichert zu, dass - abgestimmt mit dem Personalreferat der Landtagsverwaltung - Neu- und Wiederbesetzungen von Stellen nur nach Vorliegen endgültiger Tätigkeitsbewertungen erfolgen werden. Bezüglich der vorläufigen Tätigkeitsbewertungen der beiden Fälle der Höhergruppierung zum 1. Februar 2018 liegen endgültige Bewertungen vor und werden dem Landesrechnungshof übermittelt.

Der Landesrechnungshof bewertet es positiv, dass die Landesbeauftragte abgestimmt mit der Landtagsverwaltung bereits an der Behebung der Mängel arbeitet. Er erwartet, dass die betreffenden Tätigkeiten, soweit erforderlich, neu beschrieben und neu bewertet sowie die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der tarifgerechten Eingruppierung der Beschäftigten veranlasst werden.

4. Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung

4.1 Fehlerhafte Berechnungen und Auszahlungen von Reisekosten

In den Jahren 2014 bis 2016 verausgabte die Behörde der Landesbeauftragten insgesamt rund 17.400 € für Reisekosten. Von 380 von uns geprüften Reisekostenabrechnungen waren 118 fehlerhaft. Damit betrug der Fehleranteil bei der Berechnung und Auszahlung von Reisekosten im Bereich der Behörde der Landesbeauftragten trotz überschaubarer Rechtslage rund ein Drittel. Die Gründe für die hohe Fehlerquote sind nach unserer Einschätzung vor allem in der mangelhaften Umsetzung der Verwaltungsverfahren und deren Dokumentation zu finden.

Bspw. waren Anträge und Genehmigungen für Dienstreisen in wesentlichen Punkten unvollständig. Weiterhin kam es durch rechtsfehlerhafte Anwendung der maßgeblichen Vorschriften zur Auszahlung überhöhter Reisekosten. Dies betraf vor allem zu hohe Tagegelder und

Wegstreckenentschädigungen. Hinzu kamen fehlerhafte Entfernungsangaben und Rechenfehler. So zahlte die Behörde der Landesbeauftragten bspw. ab dem Jahr 2014 für eintägige Dienstreisen mit einer Dauer von mehr als acht Stunden stets ein Tagegeld in Höhe von 12 € statt – wie es korrekt gewesen wäre – weiterhin in Höhe von 6 € aus, obwohl das Land im Wesentlichen die Rechtslage zur Höhe der Tagegelder trotz Änderungen des Einkommensteuergesetzes beibehalten hatte. Aufgrund unserer Prüfung hat die Behörde der Landesbeauftragten überhöhte Tagegelder in Höhe von rund 1.200 € bereits zurückgefordert.

Die Landesbeauftragte verweist in der Stellungnahme zum Beitrag darauf, dass ihre Behörde unverzüglich noch während der Prüfung des Landesrechnungshofes mit der Überprüfung der Abrechnungen begonnen hat und die Berechnung der Tagegelder seitdem rechtmäßig erfolgt. Fehlende Belege wurden zwischenzeitlich nachgereicht. Das mit der Reisekostenabrechnung befasste Personal wurde belehrt und fortgebildet.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass Dienstreisen ordnungsgemäß beantragt, genehmigt und abgerechnet werden. Aufgrund der bereits von der Landesbeauftragten ergriffenen Maßnahmen geht er davon aus, dass die Behörde der Landesbeauftragten dies künftig sicherstellt.

4.2 Fehlende Sorgfalt bei der Haushaltsführung

Gegenstände, die im Eigentum des Landes stehen, sind in Bestandsverzeichnissen (Material-, Geräte-, Bücherverzeichnisse) nachzuweisen. Dies gilt entsprechend für geliehene, gemietete und geleaste Sachen. Wir haben auch die ordnungsgemäße Führung der Bestandsverzeichnisse, das Vorhandensein der nachgewiesenen Bestände und die Einhaltung der Vorschriften zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinsichtlich der Bestandsverwaltung geprüft. Die Behörde der Landesbeauftragten hatte keine vorschriftsgemäßen Bestandsverzeichnisse geführt. Zum Prüfungszeitpunkt lag lediglich ein Inventarverzeichnis mit Stand des Jahres 2003 vor. Die nach der LHO vorgeschriebenen Prüfungen der Bestände hatte die Behörde der Landesbeauftragten gleichfalls nicht durchgeführt.

Nach den Vorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung darf an einer Anordnung, die zu einer Einzahlung oder einer Auszahlung führt, nicht nur eine Person allein beteiligt sein. Bei drei Auszahlungsanordnungen mit einem Gesamtauszahlungsbetrag von rund 18.400 € hat jeweils nur eine Person die sachliche und rechnerische Richtigkeit bescheinigt. Die Unterschrift der anordnenden Stelle fehlte.

Die Landesbeauftragte führt in der Stellungnahme zu diesem Beitrag aus, dass die Bestände geprüft und die Verzeichnisse erstellt bzw. aktualisiert werden. Das betreffende Personal wird nunmehr regelmäßig belehrt. Die Zahlvorgänge wurden gleichfalls geprüft und sind im Ergebnis im Zahlssystem ordnungsgemäß ausgelöst worden.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Behörde der Landesbeauftragten, dass künftig die Bestandsverwaltung ordnungsgemäß erfolgt und die Vorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung eingehalten werden. Aufgrund der ergriffenen Maßnahmen hat er diese Prüfungsfeststellung in der Prüfungsmitteilung bereits für erledigt erklärt.

5. Erhebliche Defizite bei der Durchführung der Förderverfahren

Im Rahmen ihrer Aufgaben fördert und unterstützt die Behörde der Landesbeauftragten die Forschung und politische Bildung sowie die im Land tätigen Opfer- und Verfolgtenverbände und andere bürgerschaftliche Initiativen. Als Bewilligungsbehörde prüft die Landesbeauftragte dabei Förderanträge, bewilligt Fördermittel und prüft die Verwendungsnachweise. In den Jahren 2014 bis 2016 hatte die Behörde der Landesbeauftragten jeweils durchschnittlich 14 Förderverfahren mit rund 63.000 € jährlichem Fördermittelvolumen durchgeführt. Wir haben bei unserer Prüfung erhebliche zuwendungsrechtliche Defizite bei der Durchführung der Förderverfahren festgestellt.

5.1 Zweckfremde oder unwirtschaftliche Verwendung von Fördermitteln

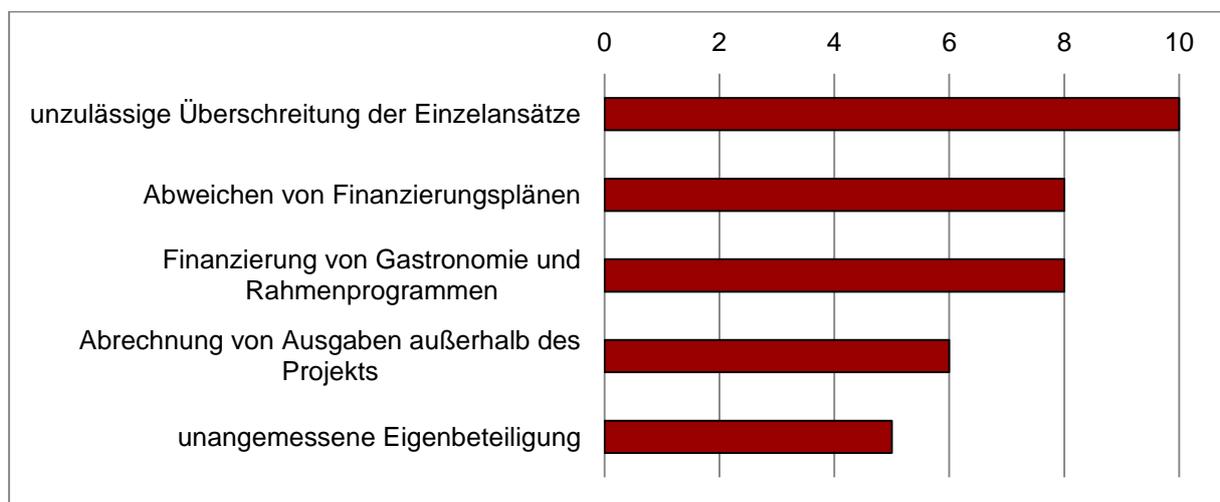
Unsere Erhebungen haben ergeben, dass

- Ausgaben abgerechnet und anerkannt wurden, deren zwingende Notwendigkeit zur Erreichung des Zweckes weder aus den Verwendungsnachweisen noch aus den dazugehörigen Belegen erkennbar war. Dies betraf vor allem hohe Ausgaben für Gastronomie und Rahmenprogramm geförderter Gedenkfahrten und anderer Veranstaltungen.
- bei mindestens acht geprüften Projekten Ausgaben abgerechnet wurden, die nicht in den Finanzierungsplänen veranschlagt waren. Dies betraf bspw. Ersatzbeschaffungen von Computer- und Fotoausrüstungen, Reinigungsleistungen sowie Honorare für Verwaltungs- und IT-Dienstleistungen.

- in mindestens sechs Projekten Zuwendungsempfänger Ausgaben abgerechnet haben, die den jeweiligen Projekten nicht zuzurechnen waren. Dies betraf bspw. Bewirtungsausgaben nicht geförderter Veranstaltungen, zweckfremde Reisekosten, Fachliteratur und Ersatzbeschaffung einer Fotoausrüstung. Die entsprechenden Verwendungsnachweise enthielten in diesen Fällen keine Angaben, warum diese Ausgaben dennoch den Projektausgaben zugeordnet wurden.
- bei mindestens zehn geprüften Projekten die Zuwendungsempfänger unzulässig Einzelansätze der Finanzierungspläne überschritten hatten. Zum Teil betrug die Überschreitung der Ansätze über 100 %.
- bei mindestens fünf geprüften Projekten die Zuwendungsempfänger sich nur in geringem Umfang bis maximal 1 % der Gesamtausgaben mit Eigenmitteln beteiligt haben.

In einer Übersicht stellt sich die Sachlage bei den von uns insgesamt geprüften 42 Förderverfahren wie folgt dar:

Abbildung 5: Anzahl der Fälle mit unwirtschaftlicher bzw. zweckwidriger Fördermittelverwendung



Quelle: eigene Darstellung

Die Behörde der Landesbeauftragten hat diese Sachverhalte bei der Bewilligung bzw. Verwendungsnachweisprüfung nicht beanstandet und nicht sanktioniert.

Die Landesbeauftragte führt in der Stellungnahme zu diesem Beitrag aus, dass das mit Zuwendungen befasste Personal belehrt und zur Fortbildung angemeldet wurde. Sie verweist ergänzend darauf, dass detaillierte Informationen zu den einzelnen Förderfällen in den jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlicht werden. Zudem merkt sie an, dass die vom Landesrechnungshof auf-

gezeigten Mängel nur einen kleineren Teilbereich der Fördermittel der Behörde der Landesbeauftragten betreffen und mehrere Förderbereiche beanstandungsfrei geblieben sind.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass er die Verwaltungstätigkeit der Behörde der Landesbeauftragten stichprobenhaft geprüft hat und nicht alle Bereiche gleichermaßen in die Prüfung einbezogen waren. Er bewertet es positiv, dass die Landesbeauftragte einige Maßnahmen bereits ergriffen hat.

5.2 Hohe Ausgaben für gastronomische Bewirtung und zusätzliche Rahmenprogramme von geförderten Projekten

Zuwendungen dürfen nur für Zwecke eingesetzt werden, die im erheblichen Landesinteresse liegen. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist auch bei der Gewährung von Zuwendungen die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben. Die Landesmittel sind wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

Nach unserer Auffassung haben sich die Förderungen der Behörde der Landesbeauftragten an dem Aufgabenkatalog des § 5 AufarbBG LSA zu orientieren. Für die Gedenkveranstaltungen bedeutet dies, dass der Schwerpunkt bei den geförderten Maßnahmen deutlich auf dem Aspekt des Gedenkens bzw. der Bildung liegen muss. Ein Rahmenprogramm mit Angeboten außerhalb dieser Förderschwerpunkte sollte allenfalls nachrangig und in geringem Umfang eine Rolle spielen.

Bezüglich der Ausgaben für Bewirtung vertreten wir zudem die Auffassung, dass solche Ausgaben mit Blick auf Zweck und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Fördermittel in nur sehr engen Grenzen daraus finanziert werden können. Bis auf wenige Ausnahmen¹¹² ordnen wir solche Ausgaben dem Bereich der privaten Lebensführung zu mit der Folge, dass diese Ausgaben nicht zuwendungsfähig und privat zu finanzieren sind.

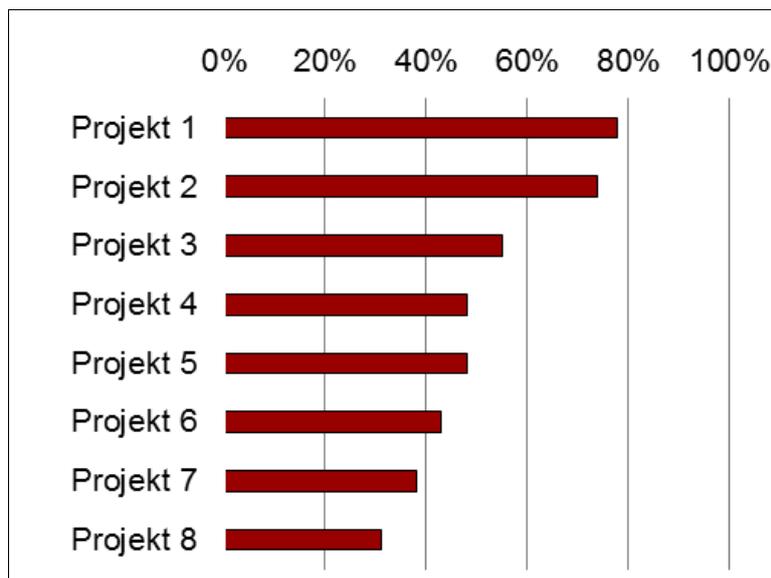
Die von der Behörde der Landesbeauftragten geförderten Zuwendungsempfänger haben vielfach Ausgaben abgerechnet, deren zwingende Notwendigkeit zur Erreichung des Zweckes weder aus den Verwendungsnachweisen noch aus den dazugehörigen Belegen erkennbar war. Dies betraf vor allem die Finanzierung von Gedenkfahrten oder Veranstaltungen. Hier hat die Behörde der Landesbeauftragten Ausgaben der Zuwendungsemp-

¹¹² Ausnahmen sind bspw. denkbar, wenn Bewirtungsausgaben in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Aufgaben und Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers aus einer geförderten Maßnahme stehen (bspw. Tagungsgetränke in einem angemessenen und notwendigen Maß).

fänger in erheblicher Höhe für gastronomische Bewirtung inklusive alkoholischer Getränke und zusätzlicher Rahmenprogramme als zuwendungsfähig anerkannt.

Von den in der Stichprobe geprüften Projekten waren acht Fälle besonders auffällig. Dabei reichte die Spannweite der Bewirtungsausgaben von 31 % bis 78 % der Gesamtausgaben des jeweiligen Projekts.

Abbildung 6: Ausgewählte Projekte mit hohen Bewirtungsausgaben



Quelle: eigene Darstellung

Die Bewirtungsausgaben nahmen dabei einen wesentlichen Anteil der Gesamtausgaben der Projekte in Anspruch. Von den Gesamtausgaben dieser 8 Projekte in Höhe von 25.450 € wurden 14.679 € für Bewirtungen der insgesamt 421 Teilnehmer der Veranstaltungen ausgegeben. Dies entspricht einer durchschnittlichen Quote von 58 % und durchschnittlich rund 35 € pro Teilnehmer und Veranstaltung bei einer Spanne von 14 € bis 46 € pro Teilnehmer und Veranstaltung.

Für die Veranstaltung 3 waren dies bspw. Bewirtungsausgaben in Höhe von 2.151 € bei Gesamtausgaben von 4.509 €. Damit betrug der Anteil der Bewirtungsausgaben an den Gesamtausgaben rund 48 %.

Eine Förderrichtlinie, die den Rahmen für derartige Ausgaben regelt, existiert nicht. Auch die Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden grenzten die Zulässigkeit und die finanziellen Rahmenbedingungen nicht ein. Dies und eine mangelhafte Prüfung der Verwendungsnachweise haben dazu geführt, dass Zuwendungsempfänger über Jahre hinweg Aus-

gaben in erheblichem Umfang für die gastronomische Bewirtung von Projektteilnehmern abrechnen konnten.

Zudem haben wir bei mindestens sechs Projekten festgestellt, dass zusätzliche Angebote in Form von Rahmenprogrammen bzw. Ausflüge für Projektteilnehmer über Zuwendungen finanziert wurden. Dies waren beispielsweise jährlich wiederkehrende Besuche eines Schlosses und Schifffahrten.

Die Höhe der Ausgaben für diese zusätzlichen Rahmenprogramme war aus den Verwendungsnachweisen nicht ableitbar und kann deshalb nicht beziffert werden. In einigen Fällen fehlt der inhaltliche Bezug zu den Zweckzwecken der Projekte vollständig. Teilweise überstieg der zeitliche Anteil dieser Rahmenprogramme deutlich die Dauer der eigentlichen Gedenkveranstaltung. Von einer untergeordneten Rolle der Rahmenprogramme kann insoweit nicht ausgegangen werden.

Bspw. hat ein Zuwendungsempfänger die jährlich wiederkehrende Fahrt zu einem Denkmal mit einem Ausflug zu einem Schloss verbunden. Während der Aufenthalt bei der Gedenkveranstaltung am Denkmal nur 1,5 Stunden und weniger dauerte, hielten sich die Teilnehmer der Projekte jeweils 3 Stunden in dem Schloss auf. Es entstanden u. a. zusätzliche Ausgaben für die Verpflegung der Teilnehmer, die keinen inhaltlichen Bezug zu der Gedenkveranstaltung hatten. In diesem Beispiel lagen die Gesamtausgaben für die drei Gedenkfahrten der Jahre 2014 bis 2016 bei 3.716 € und die Ausgaben für die Bewirtung in dem Schlossrestaurant bei 1.444 € (rund 39 % der Gesamtausgaben für die drei Fahrten).

Die Anerkennung und Duldung der Ausgaben in erheblicher Höhe für die gastronomische Bewirtung sowie zusätzliche Rahmenprogramme als zuwendungsfähig widerspricht dem Prinzip des zweckmäßigen und wirtschaftlichen Umgangs mit Haushaltsmitteln. Die Behörde der Landesbeauftragten hat damit trotz eigener Prüfung der Sachverhalte Ausgaben finanziert, die zur Erreichung des Zweckzwecks nicht notwendig waren und damit nicht im erheblichen Interesse des Landes lagen. Dem Land ist dadurch ein entsprechender finanzieller Schaden entstanden.

Die Landesbeauftragte teilt in der Stellungnahme zum Beitrag die Auffassung des Landesrechnungshofes nicht. Sie ist der Auffassung, dass die Ausgaben im erheblichen Landesinteresse erfolgten und kein finanzieller Schaden entstanden ist.

Die Landesbeauftragte leitet dies (auch) für die Ausgaben für Gastronomie und Rahmenprogramme aus dem Regelungszweck des Art. 17 des Einigungsvertrages in Verbindung mit dem Rechtsgedanken der Aufopferung (hier bspw. Ansprüche wegen zu Unrecht erlittener Untersuchungs- oder Straftaft) und der Ermächtigung aus dem Haushaltsplan ab. Da die Bundesrepublik Deutschland nicht die Rechtsnachfolgerin der DDR ist, laufen Entschädigungsansprüche seit dem 3. Oktober 1990 ins Leere. Deshalb waren diese Ansprüche im Einigungsvertrag zu regeln mit der Folge, dass der Bundes- und einige Landesgesetzgeber verschiedene Entschädigungsleistungen regelten, bspw. bundesrechtlich eine besondere monatliche Zuwendung für Haftopfer der DDR von derzeit 330 € sowie zusätzliche Leistungen in Sachsen und Thüringen. In diesem Kontext sieht die Landesbeauftragte auch die fraglichen Ausgaben und das erhebliche Landesinteresse daran.

Die betreffenden Projekte sind zudem dem Landtag und der Öffentlichkeit jeweils fortlaufend und zeitnah in den Tätigkeitsberichten bekannt gemacht worden.

Zu dem prozentualen Anteil der Bewirtungsausgaben von 31 % bis 78 % der vom Landesrechnungshof dargestellten 8 Fälle verweist sie darauf, dass der betreffende Personenkreis als „Experten aus Erfahrung“ mit „Experten aus Profession“ u. a. aus der Behörde der Landesbeauftragten zusammengebracht wurden. Die ehrenamtlichen Erfahrungsberichte seien ohne Honorar zur Verfügung gestellt wurden. Bei Berücksichtigung vergleichbarer Honorarsätze würden sich andere Anteile ergeben. Insgesamt erreiche der errechnete Pro-Kopf-Betrag der Bewirtungsausgaben des Landesrechnungshofes nur rund 10 % des vom Bundesgesetzgeber anerkannten Defizits in der bisherigen Entschädigung von 3.600 € (12 x 330 €). Bei Berücksichtigung aller ausbezahlten Fördermittel der Jahre 2014 bis 2016 in Höhe von 199.000 € beträgt der Anteil des vom Landesrechnungshof errechneten Gesamtbetrags von 14.679 € nur rund 7 %.

Bezüglich des Besuches eines Schlosses bei der jährlich wiederkehrenden Fahrt zu einem Denkmal verweist die Landesbeauftragte auf die Notwendigkeit einer Mittagspause aufgrund der Reisedauer und des Alters der Teilnehmer. Die Schifffahrten hatten jeweils einen thematischen Bezug bzw. dienten dem Andenken an Todesopfer der SED-Diktatur an der DDR-Grenze sowie der Information und Unterstützung der Aufarbeitung.

Zur Erstellung einer Förderrichtlinie teilt die Landesbeauftragte wie bereits im Abschlussgespräch zur Prüfung mit, dass diese erarbeitet wird.

Wir bleiben grundsätzlich bei unserer dargestellten Auffassung. Die rechtlichen und historischen Hintergründe für Entschädigungsleistungen an Opfer der SED-Diktatur sind selbstverständlich auch für uns nachvollziehbar und zu berücksichtigen. Sollte hier ein weiteres Regelungsbedürfnis für Entschädigungen bestehen, sollte nach unserer Auffassung der Gesetzgeber handeln. Sämtliche der hier in Rede stehenden Fördermittel für Ausgaben für Bewirtung und Rahmenprogramme der Projekte als Entschädigungsleistung und damit im erheblichen Landesinteresse für eine Förderung zu bewerten, halten wir nicht für rechtmäßig und sachgerecht. Dafür ist das Zuwendungsrecht und die Projektförderung an Vereine als freiwillige Leistungen nicht das richtige Instrument.

Bezüglich der dargestellten prozentualen Anteile und Beträge verweisen wir darauf, dass diese sich nur auf die acht im Beitrag beispielhaft dargestellten geprüften Projekte mit Bewirtungsausgaben beziehen. Eine Einbeziehung aller Förderbereiche in die Pro-Kopf-Berechnung der Bewirtungsausgaben ist nicht sachgerecht, da in einigen Förderbereichen, bspw. Beratungsleistungen, keine Bewirtungsausgaben anfallen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Behörde der Landesbeauftragten den zweckmäßigen und wirtschaftlichen Umgang mit Fördermitteln durch die Zuwendungsempfänger sorgfältiger prüft. Dies gilt insbesondere für Zuwendungsempfänger, die Projekte über mehrere Jahre fortführen.

Er weist darauf hin, dass unter Berücksichtigung des Aufgabenrahmens der Behörde der Landesbeauftragten und der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch zu prüfen ist, welche Maßnahmen und Ausgaben überhaupt förderfähig sind. Er empfiehlt, auf der Grundlage einer Förderrichtlinie Festlegungen zu zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Ausgaben der einzelnen Förderschwerpunkte zu treffen. Er bewertet es positiv, dass die Landesbeauftragte an der Erstellung einer Förderrichtlinie arbeitet.

5.3 Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise

Bei der Prüfung vor Ort hatte die Behörde der Landesbeauftragten eine Übersicht der durchgeführten Förderverfahren übergeben. Diese Auflistung enthält u. a. Angaben, wann der jeweilige Verwendungsnachweis geprüft worden sei. Zum Teil war Folgendes vermerkt: „Verwendungsnachweis liegt fristgerecht vor, wurde cursorisch geprüft. Es ergaben sich keine Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruches.“ In diesen Fällen erfolgte keine anschließende vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise.

Nach der von uns vorgefundenen Aktenlage entsprachen die Angaben in dieser Übersicht zu den kursorischen Prüfungen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Es fehlten in den vorgelegten Förderakten Hinweise und Anhaltspunkte für ordnungsgemäß durchgeführte Verwendungsnachweisprüfungen sowie die entsprechenden Prüfvermerke.

Insgesamt haben wir für die 28 Projekte der Jahre 2014 und 2015 festgestellt, dass die Behörde der Landesbeauftragten in 11 Fällen die Frist von sechs Monaten für die kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise nicht eingehalten hat. In sechs Fällen waren die Nachweise zum Zeitpunkt unserer Erhebungen nicht abschließend geprüft. Für die 14 Fälle aus dem Jahr 2016 waren zum Zeitpunkt der Prüfung die Fristen für die Prüfung der Verwendungsnachweise noch nicht abgelaufen.

Eine stichprobenartige Prüfung der Verwendungsnachweise durch uns hat zudem ergeben, dass bei einer Reihe von geförderten Projekten die Verwendungsnachweise erhebliche zuwendungsrechtliche Verstöße offenbarten, die von der Behörde der Landesbeauftragten weder bemängelt noch sanktioniert wurden. Das waren beispielsweise:

- die fehlende Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben,
- die mangelhafte Dokumentation der erreichten Förderziele,
- die fehlenden Ergebnisse einer Fördermaßnahme,
- unzureichend kalkulierte und bewertete Eigenarbeitsleistungen,
- das unzulässige Abweichen von Finanzierungsplänen und die Überschreitung von Einzelansätzen,
- die Verletzung von Mitteilungspflichten.

Aus unserer Sicht hat die Behörde der Landesbeauftragten die Verwendungsnachweise unvollständig geprüft und die Prüfung nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt.

In der Stellungnahme zu diesem Beitrag und im Abschlussgespräch zur Prüfung hat die Landesbeauftragte mitgeteilt, dass die Prüfung der noch offenen Verwendungsnachweise inzwischen nachgeholt und Rückforderungen in Höhe von rund 2.300 € beschieden wurden. Aufgrund des ab dem Jahr 2017 neu eingestellten Personals kann die Prüfung der Verwendungsnachweise nunmehr fristgerecht erfolgen. Die Hinweise des Landesrechnungshofes werden dabei künftig beachtet.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass mangelhafte Verwendungsnachweisprüfungen dazu führen können, dass

- **Ansprüche des Landes wegen nicht zweckentsprechender Verwendung von Fördermitteln und daraus resultierende Folgeansprüche (z. B. Zinsforderungen) gefährdet und uneinbringlich werden und**
- **Folgefehler nicht vermieden und die Verfahren der Bewilligung nicht optimiert werden.**

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwendungsnachweise künftig fristgerecht und sorgfältig geprüft werden.

5.4 Anerkennung mangelnder Kosten- und Finanzierungspläne

Bei einer Reihe von Zuwendungsanträgen waren die Finanzierungs- und Kostenpläne nur sehr grob strukturiert. Die für die Projekte erforderlichen Ausgaben waren meist zusammengefasst und in lediglich wenige Ausgabepositionen gegliedert. Die Behörde der Landesbeauftragten hat die mangelhaften Finanzierungspläne ohne Untersetzung in die Zuwendungsbescheide übernommen.

Bei allen vergleichbaren Projekten hat die Behörde der Landesbeauftragten die Zuwendungen trotz mangelhafter Kosten- und Finanzierungspläne stets unbeanstandet bewilligt. Weitere Angaben vom Zuwendungsempfänger zu geplanten Ausgaben hatte die Behörde der Landesbeauftragten nicht eingeholt.

Dadurch war eine Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Höhe der Zuwendung nur sehr eingeschränkt bzw. gar nicht möglich. Auch die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung der Projekte konnte die Behörde der Landesbeauftragten nicht hinreichend beurteilen. Sie hätte die Zuwendungen aufgrund der mangelhaften Kosten- und Finanzierungspläne nicht bewilligen dürfen. Unsere Prüfung der entsprechenden Verwendungsnachweise zu diesen Projekten hat ergeben, dass die Zuwendungsempfänger zur Erreichung der Förderziele weitaus vielfältigere Ausgaben abgerechnet haben.

Beispiele:

- Der Finanzierungsplan eines Projekts enthielt nur die Ausgabeposition „Reisekosten“. Abgerechnet und benötigt wurden die Zuwendungen laut Verwendungsnachweis allerdings außer für Reisekosten auch für Ausgaben für Geschäftsbedarf, Telefon und Inter-

net sowie zur Anschaffung eines Computers. Die Behörde der Landesbeauftragten hat diese Ausgaben trotzdem anerkannt.

- Bei zwei geförderten Gedenkfahrten wurden sämtliche Ausgaben im Finanzierungsplan unter einem einzigen Einzelansatz „Sachkosten“ zusammengefasst. Abgerechnet hat der Zuwendungsempfänger dann allerdings neben Reisekosten und Bewirtungsausgaben auch Reinigungsleistungen sowie verschiedenen Geschäftsbedarf.
- Ein Zuwendungsantrag enthielt weder einen Kostenplan noch einen Finanzierungsplan. Aus dem vorgelegten Antrag waren Art und der Zweck der notwendigen Ausgaben nicht abzuleiten.

Die Landesbeauftragte weist in der Stellungnahme zu diesem Beitrag darauf hin, dass es sich um Projekte mit eher wenigen Ausgabepositionen und einem Durchschnittsvolumen von 2.700 € handelt. Die Mängel in der Dokumentation wurden abgestellt.

Der Landesrechnungshof erwartet dennoch, dass bereits bei der Antragsprüfung die Voraussetzungen für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel zu schaffen und zu prüfen sind.

5.5 Fehler bei der Anerkennung von Eigenarbeitsleistungen

Die Anerkennung von Eigenarbeitsleistungen, die an Stelle von Eigenmitteln für ein gefördertes Projekt eingesetzt werden können, stellt eine Erleichterung für Zuwendungsempfänger dar, da weniger eigene Mittel aufzubringen sind. Allerdings muss sichergestellt sein, dass durch Eigenarbeitsleistungen tatsächlich nur eigene Mittel ersetzt werden. Die Zuwendung darf nicht die Summe der tatsächlich getätigten Ausgaben überschreiten, also kein Fördergeld durch Eigenarbeitsleistungen für andere Zwecke „frei“ werden. Dies soll durch die Vorgaben des Zuwendungsrechtsergänzungserlasses des Ministeriums der Finanzen¹¹³ sichergestellt werden, die ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren zur Anerkennung und Bewertung von Eigenarbeitsleistungen festlegen.

Wir haben festgestellt, dass die Behörde der Landesbeauftragten in elf Fällen Eigenarbeitsleistungen der Zuwendungsempfänger, die sie im Zuwendungsbescheid nicht bewilligt hatte, im Verwendungsnachweis dennoch unzulässig anerkannt bzw. nicht bemängelt hatte.

¹¹³ Ergänzende Regelungen im Zusammenhang mit den Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 und 44 LHO vom 6. Juni 2016 (MBI. LSA. 2016, 383). Vergleichbar war dies auch in der zum Prüfzeitraum geltenden Fassung vom 7. August 2013 geregelt.

In weiteren acht geprüften Fällen betrug der beantragte Stundensatz mehr als der Pauschalbetrag von 6,50 € für einfache Tätigkeiten, für die kein Nachweis einer Qualifikation oder Berufserfahrung erforderlich ist. Entgegen den Vorgaben im Zuwendungsrechtsergänzungserlass hat die Behörde der Landesbeauftragten den bei höheren Stundensätzen erforderlichen Nachweis der für die Ausführung der Tätigkeit erforderlichen Qualifikation oder Berufserfahrung, die die Angemessenheit der Leistung begründet hätten, nicht vom Zuwendungsempfänger abverlangt. Damit fehlten sowohl in den Zuwendungsbescheiden als auch bei der Verwendungsnachweisführung die ordnungsgemäße Bewertung und Berechnung der anzuerkennenden Eigenarbeitsleistung.

Im Ergebnis war bei 85 % der Förderfälle die Förderung von Eigenarbeitsleistungen fehlerhaft.

Die Behörde der Landesbeauftragten hat bei der Bewilligung der Zuwendungen und bei der Prüfung der Verwendungsnachweise die maßgeblichen Vorschriften für die Anerkennung von Eigenarbeitsleistungen überwiegend nicht beachtet. Diese Anerkennung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben erfolgte zu Lasten des Landes.

Im Abschlussgespräch zur Prüfung hat die Behörde der Landesbeauftragten mitgeteilt, dass sie Teilnahmen der Beschäftigten an Fortbildungsmaßnahmen zum Zuwendungsrecht inzwischen veranlasst hat.

In der Stellungnahme zu diesem Beitrag führt die Landesbeauftragte aus, dass sie die Fälle erneut überprüft hat. Sie hätte bei ordnungsgemäßer (schriftlicher) Dokumentation die Eigenarbeitsleistungen anerkannt. Mithin ist dem Land kein Schaden entstanden. Die Landesbeauftragte stimmt dem Rechnungshof hinsichtlich der künftig zu beachtenden Qualität der Dokumentation zu und hat ihr Personal entsprechend belehrt.

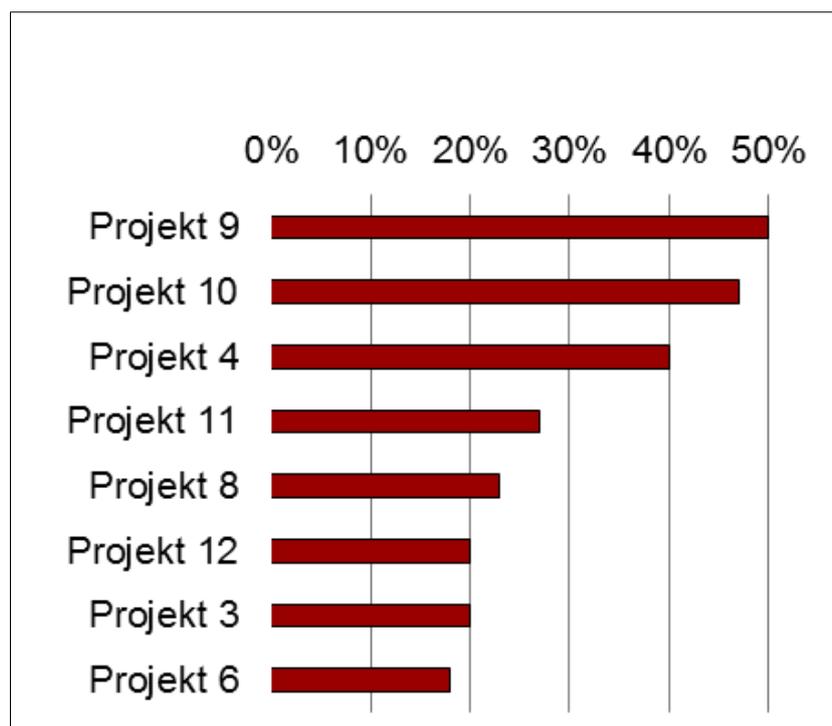
Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Behörde der Landesbeauftragten künftig die Vorgaben zur Anerkennung und Bewertung der Eigenarbeitsleistungen beachtet und durchsetzt.

5.6 Nicht nachvollziehbare Finanzierung der Geschäftsstelle eines Zuwendungsempfängers

Die Behörde der Landesbeauftragten hat die Ausgaben eines Zuwendungsempfängers für seine Geschäftsstelle über mehrere Projekte nicht nachvollziehbar finanziert. Die anerkannten Verwaltungsausgaben überstiegen teilweise deutlich den Aufwand, der durch die Organisation des Projektes angefallen sein kann. Bspw. hat die Behörde der Landesbeauftragten bei auswärtigen Tagesveranstaltungen (Gedenkfahrten) auch Ausgaben für Mietnebenkosten für ein oder mehrere Quartale und Sachausgaben in erheblichem Umfang für Bürobebedarf, Telefon, Internet als zuwendungsfähig anerkannt.

Gemessen an den originären Projektausgaben waren die anerkannten, aber in einem hohen Anteil nicht zulässigen Verwaltungsausgaben bei einigen Projekten unverhältnismäßig hoch. Sie betragen bis zu 50 % der Gesamtausgaben des Projekts.

Abbildung 7: Ausgewählte Projekte mit hohem Verwaltungsaufwand



Quelle: eigene Darstellung

Nach unseren Prüfungserfahrungen liegen in anderen Förderbereichen die Verwaltungsausgaben in der Regel bei rund 10 % bis maximal 20 % der Projektausgaben. So wird bspw. bei Landesprogrammen mit Fördermitteln des Europäischen Sozialfonds oft eine Sachkostenausgabe von max. 15 % der förderfähigen direkten Personalausgaben verwendet.

Darüber hinaus hat die Behörde der Landesbeauftragten bei einer Reihe von Projekten Verwaltungsausgaben im Verwendungsnachweis anerkannt, die nicht Bestandteil des Zuwendungsbescheides waren.

Die Behörde der Landesbeauftragten hat im Ergebnis Ausgaben des Zuwendungsempfängers gefördert, die teilweise dem jeweiligen Projekt nicht oder nicht in diesem Umfang zuzuordnen sind und nicht zuwendungsfähig waren. Den Anteil der Verwaltungsausgaben, die dem Projekt zuzurechnen waren, hat sie nicht nachvollziehbar ermittelt und die Erforderlichkeit dieser Ausgaben nicht begründet.

Die Landesbeauftragte erklärt in der Stellungnahme zu diesem Beitrag, dass sie die Fälle erneut überprüft hat. Sie hätte bei ordnungsgemäßer (schriftlicher) Dokumentation die Verwaltungsausgaben anerkannt und gegebenenfalls auf eine nachvollziehbarere Zuordnung hingewirkt. Mithin ist dem Land kein Schaden entstanden.

Künftig sollte die Behörde der Landesbeauftragten bei Projektförderungen den Verwaltungsaufwand nur im angemessenen Umfang - und soweit er durch die geförderten Projekte auch tatsächlich anfällt - als zuwendungsfähig anerkennen. Der Landesrechnungshof weist zur Finanzierung von Verwaltungsausgaben bei geförderten Projekten alternativ auf die Möglichkeit hin, Pauschalen zu nutzen. Aber auch hier ist Voraussetzung, dass die Kalkulation der Pauschale nach Analyse der typischen Ausgabenstruktur des Förderbereichs nachvollziehbar erfolgt und regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls angepasst wird.

5.7 Keine angemessene Eigenbeteiligung von Zuwendungsempfängern und Veranstaltungsteilnehmern

Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke 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. Nach dem Subsidiaritätsprinzip werden Zuwendungen lediglich ergänzend und nachrangig gewährt. Dabei wird eine Zuwendung grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt. Eine Zuwendung darf nur ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden. Bei der Prüfung einer möglichen Vollfinanzierung ist ein strenger Maßstab anzulegen.

Bei fünf der von uns geprüften Projekte hat sich der Zuwendungsempfänger nicht oder nur mit Minimalbeträgen unter 10 € (und unter 1 % der Gesamtausgaben) an der Finanzierung der Projekte beteiligt. Eine Begründung für die nahezu Vollfinanzierung und dem Abweichen vom Grundsatz der Teilfinanzierung war den Förderunterlagen nicht zu entnehmen.

In weiteren neun Fällen geförderter Veranstaltungen von Zuwendungsempfängern mit zusätzlichen Rahmenprogrammen und umfangreichen Bewirtungen hat die Behörde der Landesbeauftragten geduldet, dass die Zuwendungsempfänger von den Teilnehmern keine Eigenbeiträge verlangten. In drei weiteren Fällen wurden abweichend von den eingereichten Plänen nur sehr geringe Teilnehmerbeiträge erhoben. Die Behörde der Landesbeauftragten hatte es unterlassen, mit den Zuwendungsbescheiden konkrete Vorgaben zur Höhe der Eigenmittel der Zuwendungsempfänger und zu Teilnehmerbeiträgen festzulegen.

Uns ist bewusst, dass die Teilnehmer an den Veranstaltungen und Gedenkfahrten in der Regel in ihrer wirtschaftlichen Situation besonders beeinträchtigt sind. Sollten mit Blick auf die teilnehmende Zielgruppe Ermäßigungen oder auch der Wegfall von Teilnehmerbeiträgen bspw. wegen geringer Einkünfte von Teilnehmern erforderlich sein, so sind die Gründe für die Ermäßigung und das Verfahren nach unserer Auffassung anhand nachvollziehbarer Kriterien im Einzelfall in den Zuwendungsbescheiden bzw. generell in einer Förderrichtlinie zu regeln.

Die Landesbeauftragte führt in der Stellungnahme zu diesem Beitrag aus, dass mit Rücksicht auf die angehobene besondere monatliche Zuwendung für Haftopfer mittlerweile bei derartigen Veranstaltungen höhere Teilnehmerbeiträge verlangt werden. Bezüglich des erheblichen Landesinteresses an der Zweckerfüllung verweist sie auf die Argumentation zu den Rahmenprogrammen. Die Landesbeauftragte beabsichtigt in der im Entwurfsstadium befindlichen Förderrichtlinie, Ermäßigungstatbestände für Teilnehmerbeiträge zu definieren und zu beziffern. Im Hinblick auf den zusätzlichen partiellen Entschädigungscharakter verweist die Landesbeauftragte darauf, dass staatliche Entschädigungspflichten nicht „nachrangig“ sind. Aus ihrer Sicht wäre es schöner gewesen, wenn die „Opferrente“ in angemessener Höhe und schon 1990 eingeführt worden wäre. Die Verzögerung bei der bundesgesetzlichen Umsetzung mindert aber den damals nur in einen Gesetzgebungsauftrag gefassten Anspruch nicht.

Wir bleiben bei unserer Auffassung. Bezüglich des Entschädigungscharakters verweisen wir auf das zu Punkt 5.2. - Hohe Ausgaben für gastronomische Bewirtung und zusätzliche Rahmenprogramme - Ausgeführte. Auch hier sollte nach unserer Auffassung der Gesetzgeber handeln, wenn ein weiteres Regelungsbedürfnis für Entschädigungen besteht.

Der Landesrechnungshof weist ausdrücklich auf die Nachrangigkeit und den ergänzenden Charakter von Fördermitteln hin. Durch die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips handelten die Behörde der Landesbeauftragten und die Zuwendungsempfänger unwirtschaftlich. Künftig sollten angemessene Eigenbeteiligungen der Zuwendungsempfänger und Teilnehmerbeiträge festgelegt werden. Ausnahmefälle sollten nachvollziehbar geregelt werden. Der Landesrechnungshof bewertet es positiv, dass in der beabsichtigten Förderrichtlinie Ermäßigungstatbestände für Teilnehmerbeiträge definiert und beziffert werden sollen.

5.8 Fehlende Abstimmung mit anderen Zuwendungsgebern

Wenn mehrere öffentliche Stellen gemeinsam fördern, sollen sich die Fördermittelgeber zumindest über die Maßnahme, deren Finanzierung und sonstige für die Förderung maßgebliche Schwerpunkte abstimmen und einigen. In geeigneten Fällen soll die Bewilligung der Fördermittel und in jedem Fall soll die Prüfung des Verwendungsnachweises nur durch eine Behörde erfolgen.

Wir haben bei drei Projekten festgestellt, dass sich die beteiligten Zuwendungsgeber nicht oder nicht im erforderlichen Umfang abgestimmt haben. Sowohl die Bewilligungen als auch die Verwendungsnachweisprüfungen erfolgten durch die Fördermittelgeber jeweils gesondert, nicht abgestimmt und zu verschiedenen Zeitpunkten.

Die Landesbeauftragte sichert in der Stellungnahme zu diesem Beitrag die künftige Beachtung zu und hat mit einem Zuwendungsgeber eine Vereinbarung geschlossen.

Der personelle und sächliche Verwaltungsaufwand für die beteiligten Behörden und auch für Zuwendungsempfänger erhöht sich durch die mehrfache Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung unnötig. Zudem steigen durch die mangelnde Abstimmung das Fehlerrisiko und die Gefahr von Doppelförderungen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei gemeinsamen Projektförderungen verschiedener Zuwendungsgeber künftig bereits bei der Antragsprüfung dokumentiert wird, ob das Projekt geeignet ist, die Bewilligung nur durch eine gemeinsam bestimmte Behörde durchführen zu lassen. Sofern dies nicht erfolgen kann, ist das Einvernehmen über die Förderung und das Verfahren herzustellen und nachvollziehbar zu belegen.

6. Fazit

Die Behörde der Landesbeauftragten setzt mit hohem Engagement und großer inhaltlicher Bandbreite die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben und Themenschwerpunkte um. Dem Landesrechnungshof ist durchaus bewusst, dass dies sowohl hinsichtlich der Aufgaben als auch der Zielgruppen (u. a. politisch Verfolgte und Opfer staatlicher Willkür) ein besonders sensibler Bereich ist. Dennoch und auch gerade deshalb müssen aus seiner Sicht als Maßstab auch hier die bewährten Standards für die Verwendung öffentlicher Mittel hinsichtlich Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz gelten. Der Landesrechnungshof erwartet daher von der Behörde der Landesbeauftragten bei dem Verwaltungshandeln die gleiche Sorgfalt, mit der sie ihren gesetzlichen Auftrag wahrnimmt.

Die Prüfung hat eine Vielzahl an Defiziten aufgezeigt, die sich durch das gesamte Verwaltungshandeln der Behörde der Landesbeauftragten zogen. Es fehlte teilweise eine ausreichende Kenntnis einschlägiger Vorschriften. Die Anwendung dieser erfolgte in vielen Fällen nicht mit ausreichender Sorgfalt. Das Verwaltungshandeln war teilweise nicht wirtschaftlich. Verwaltungsprozesse wie bspw. Entscheidungen über die Eingruppierung der Beschäftigten, Dienstreisen, die Bestandsverwaltung und Förderverfahren waren in vielen Fällen nicht oder nicht ausreichend dokumentiert.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die Behörde der Landesbeauftragten und die Präsidentin des Landtags prüfen,

- ob und für welche Aufgaben die Behörde der Landesbeauftragten eine eigene Verwaltungsstruktur benötigt und ob sich Synergiepotentiale bei der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf die Landtagsverwaltung ergeben könnten,
- ob die Bearbeitung der Förderverfahren der Behörde der Landesbeauftragten an das Landesverwaltungsamt oder eine andere geeignete Stelle übertragen werden

sollte, alternativ hält der Landesrechnungshof für die Beschäftigten der Behörde der Landesbeauftragten eine umfassende und praxisnahe Zuwendungsschulung für die Sicherung rechtmäßiger und wirtschaftlicher Förderverfahren für erforderlich,

- **welche Maßnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung der Aufgabenschwerpunkte gem. § 5 AufarbBG LSA förderfähig sind. Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass auf der Grundlage einer Förderrichtlinie Festlegungen u. a. zu zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Ausgaben der einzelnen Förderschwerpunkte sowie zur Anerkennung von Eigenarbeitsleistungen getroffen werden.**

Die Präsidentin des Landtages sollte im Rahmen der Dienst- und Rechtsaufsicht die Behörde der Landesbeauftragten zu einem rechtskonformen und wirtschaftlichen Handeln anhalten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

VI Ergebnisbericht

Jahresbericht 2012
Teil 2, Abschnitt IV Nr. 3

**Überörtliche Kommunalprüfung nach § 126 GO LSA
mit dem Schwerpunkt Personalprüfung**

Wesentlicher Inhalt

Im Jahr 2011 führten wir eine überörtliche Personalprüfung bei der Stadt Zeitz durch.

**Parlamentarisches Verfahren
(Beschlussfassung im
Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat den Beitrag in zwei Sitzungen beraten. Der Landtag stimmte unseren Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu (LT-Drs. 6/2975 vom 28. März 2014).

Weitere Entwicklung

Im Jahr 2016 haben wir eine Nacherhebung vorgenommen. Dabei haben wir die Umsetzung und den Abarbeitungsstand der Feststellungen aus dem Jahr 2011 kontrolliert und auch neue Personalfälle in die Prüfung einbezogen.

Von 109 Feststellungen aus dem Jahr 2011 waren 19 Feststellungen als nicht erledigt anzusehen. Damit bestanden auch fünf Jahre später die seinerzeit festgestellten Mängel im Umfang von rd. 17 % weiter. Neue Feststellungen betrafen Abweichungen zwischen Bewertungsergebnis und tatsächlich gezahltem Entgelt, fehlende oder unvollständige Unterlagen sowie Defizite in der Dokumentation.

In der Stellungnahme vom 10. September 2019 an die für die Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen zuständige Kommunalaufsichtsbehörde beim Burgenlandkreis hat die Stadt Zeitz mitgeteilt, dass alle Feststellungen aus dem Prüfungsbericht von 2011 erledigt sind.

Zur Abarbeitung der neuen Prüfungsfeststellungen hat die Stadt Zeitz u. a. ausgeführt:

- In 25 Fällen wurden neue Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellt.
- Es wurden vier neue Tätigkeitsbewertungen gefertigt.
- In vier Fällen wurden fehlende Begründungen erstellt.
- In zwei Fällen, bei denen ein zu hohes Entgelt gezahlt wurde, sind die Beschäftigten ausgeschieden und die Neubesetzung erfolgte tarifgerecht.
- Die erforderlichen Begründungen der Stufenzuordnung werden im Auswahlverfahren durchgeführt. Perspektivisch werden die Begründungen zusätzlich der Personalakte beigelegt.
- Hinsichtlich unserer Feststellungen kann die Stadt Zeitz nach eigener Aussage auf eine Erledigungsquote von ca. 85 % verweisen. Die ausstehenden Bearbeitungen sollen zeitnah erfolgen.

Die Stadt Zeitz hat unseren Bericht zum Anlass genommen, sich mit den Feststellungen auseinanderzusetzen und zeitnah die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten. Damit können die Beanstandungen nunmehr als weitestgehend erledigt betrachtet werden.

Die Prüfung ist abgeschlossen.

**Jahresbericht 2017
Teil 1 A Nr. 2****Mangelhafte Personalbedarfsberechnung für die Wasserschutzpolizei und veraltete Bootstechnik****Wesentlicher Inhalt**

Wir prüften in den Jahren 2015/2016 die Organisation und Aufgaben der Wasserschutzpolizei des Landes.

Wir stellten fest, dass die Personalbedarfsberechnung des Ministeriums für Inneres und Sport aus dem Jahr 2013 zu einer Verringerung des Stellen-Solls in der Wasserschutzpolizei führte. Wesentliche personalbestimmende Faktoren hat das Ministerium unberücksichtigt gelassen. Weiterhin haben wir festgestellt, dass die Anbindung der landesweit zuständigen Wasserschutzpolizei an die territorial zuständige Polizeidirektion Nord nicht optimal ist. Empfohlen wurde eine Zuordnung zu einer Polizeibehörde mit landesweiter Zuständigkeit. Aufgrund der veralteten Bootstechnik haben wir des Weiteren die Modernisierung der Bootsflotte für erforderlich gehalten.

Die Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme vom 26. März 2018 zum Jahresbericht bereits ausgeführt, dass im Rahmen der eingerichteten Projektgruppe „Polizeistruktur 2020“ auch die Aufgaben und der Personalbedarf der Wasserschutzpolizei analysiert werden.

**Parlamentarisches Verfahren
(Beschlussfassung im
Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat den Beitrag in seiner Sitzung am 10. Januar 2019 beraten. Er stimmte unseren Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu.

Weitere Entwicklung

Die Anzahl der Dienstposten hat sich mittlerweile erhöht. Der Landtag hat im November 2018 das Gesetz zur Polizeistrukturreform beschlossen (GVBl. LSA 2018, S. 406 ff.).

Damit wurde die Zuordnung der Wasserschutzpolizei zur Polizeiinspektion Zentrale Dienste – einer Polizeibehörde mit landesweiter Zuständigkeit – umgesetzt.

Die Modernisierung der Bootsflotte wurde begonnen. Im Haushaltsplan 2019 waren für die Ersatzbeschaffung von zwei Polizeibooten 1,5 Mio. € veranschlagt. Im Haushaltsplan 2020 sind für die Beschaffung eines weiteren Polizeibootes 1,0 Mio. € vorgesehen.

Die Prüfung ist abgeschlossen.

**Jahresbericht 2017,
Teil 1 Abschnitt A Nr. 4**

Mängel bei der Förderung der Jugendbildungsreferenten

Wesentlicher Inhalt

Das Land fördert Personalausgaben für Jugendbildungsreferenten, die bei landesweit tätigen und anerkannten freien Trägern der Jugendhilfe oder in Jugendbildungsstätten beschäftigt werden. Wir haben im Jahr 2014 die Förderung von Jugendbildungsreferenten und Jugendbildungsstätten im Zeitraum 2010 bis 2014 geprüft.

Das jährliche Fördervolumen zur Förderung der Jugendbildungsreferenten betrug im Prüfungszeitraum rd. 1 Mio. € und zur Förderung der Jugendbildungsstätten 200.000 € (bis 2014 noch 250.000 €).

Bei unserer Prüfung haben wir im Wesentlichen festgestellt, dass

- Analysen der Ausgangslage und der Handlungsbedarfe durch die Verwaltung fehlten,
- Entscheidungen der Verwaltung, welche Verbände und Jugendbildungsstätten mit wie vielen Stellen gefördert werden, nicht nachvollziehbar waren,
- die geltenden Verfahrensgrundsätze als Fördergrundlage teilweise nicht eindeutig waren, was zu Anwendungsproblemen bei den Zuwendungsempfängern sowie zu uneinheitlichen Abrechnungen geführt hat,
- der Zuwendungszweck für die durchzuführenden außerschulischen Bildungsmaßnahmen nicht hinreichend konkret festgelegt wurde und so Erfolgskontrollen nicht möglich waren,
- der Nachweis der landesweiten Ausrichtung außerschulischer Bildungsmaßnahmen nicht praxistauglich war,
- für die Förderung der Jugendbildungsreferenten in Jugendbildungsstätten erheblich erleichterte Fördervoraussetzungen galten,
- in 27 Fällen die für die Berechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben notwendigen Tätigkeitsbewertungen fehlten oder nicht hinreichend aussagefähig waren und Fehler bei der Anwendung des Tarifrechts teilweise zu einer fehler-

haften Bemessung der zuwendungsfähigen Personalausgaben führten,

- zahlreiche Verstöße gegen das Besserstellungsverbot vorlagen.

Wir hielten es deshalb für erforderlich, dass die Verwaltung

- konkrete Förderziele festlegt und deren Erreichung kontrolliert,
- Fördergrundlagen widerspruchsfrei und klar regelt,
- zugrundeliegende Förderregelungen einheitlich und konsequent umsetzt,
- die Einhaltung des Besserstellungsverbotes sicherstellt sowie
- Verwaltungsentscheidungen nachvollziehbar dokumentiert.

Zum 1. Januar 2016 haben die „Förderrichtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendverbände, der Jugendsozialarbeit sowie des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes“ die Verfahrensgrundsätze abgelöst. Nach diesen Richtlinien wurden die Personalkosten für Jugendbildungsreferenten grundsätzlich mit Festbetragspauschalen von maximal 39.000 € für eine Vollzeitstelle bzw. in der Höhe der tatsächlichen Personalausgaben (wenn diese unter dem Pauschalbetrag liegen) bezuschusst. Für Jugendbildungsstätten sind erweiterte Nachweispflichten für die Fördervoraussetzungen festgelegt worden. Zudem sind u. a. die Anerkennung bzw. Anerkennungsfähigkeit als freier Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Förderfähigkeit von Personalausgaben für Leiter und pädagogische Mitarbeiter neu geregelt worden.

Zu den entsprechenden Richtlinienentwürfen hatten wir uns im Rahmen der Anhörung geäußert. Viele unserer Empfehlungen sind dabei bereits umgesetzt und berücksichtigt worden. Wir hatten ferner empfohlen, die Förderrichtlinien nach spätestens drei Jahren einer Evaluation zu unterziehen und dabei diese Feststellungen und Hinweise einzubeziehen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat in der gemeinsamen Stellungnahme der Landesregierung zum Jah-

resbericht 2017, Teil 1 dazu erklärt: Bei der Überarbeitung der Förderrichtlinien würden des Weiteren die Zuwendungsvoraussetzungen für die landesweite Ausrichtung von Maßnahmen entsprechend unseren Anmerkungen angepasst. Dies betrifft die Bereiche der außerschulischen Jugendbildung, der Aus- und Fortbildung von ehrenamtlichen Mitarbeitern in der Jugendarbeit und der Ausbildung von Jugendleitern. Zu den kritisierten Fördererleichterungen für Jugendbildungsstätten seien zwischenzeitlich Qualitätskriterien definiert worden.

**Parlamentarisches
Verfahren
(Beschlussfassung im
Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nahm den Beitrag in seiner Sitzung vom 26. April 2018 zur Kenntnis und stimmte den Empfehlungen zu. Er begrüßte, dass die Verwaltung Maßnahmen zur Beseitigung der von uns aufgezeigten Mängel ergriffen hat und dies in den Förderrichtlinien zur Jugendarbeit umgesetzt wird. Der Landtag beschloss die Entlastung der Landesregierung am 17. Dezember 2019 mit den o. g. Maßgaben.

Weitere Entwicklung

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat zum 1. Januar 2019 die Förderrichtlinien überarbeitet und u. a. einen pauschalen Förderbetrag für den Förderbereich Jugendbildungsreferenten i. H. v. jährlich 45.760 € festgelegt. Wir befürworteten bei der Anhörung, dass eine Vielzahl unserer Empfehlungen aus der Prüfungsmitteilung sowie aus bisherigen Anhörungsverfahren umgesetzt worden sind.

Die vom Ministerium bei der Festlegung des Pauschalbetrages zugrunde gelegte höchste Qualifikationsstufe gemäß des Zuwendungsrechtsergänzungserlasses (entspricht Entgeltgruppe E 13 TV-L) haben wir vor dem Hintergrund der tatsächlichen Eingruppierung von Jugendbildungsreferenten auf Grundlage der Eingruppierungsgrundsätzen zum TV-L grundsätzlich als kritisch bewertet, aber schließlich als nachvollziehbar erachtet.

Die Prüfung ist abgeschlossen.

Jahresbericht 2017, Mängel bei der Landeszentrale für politische Bildung beim Teil 1 Abschnitt A Nr. 5 Umgang mit Fördermitteln

Wesentlicher Inhalt Wir hatten in den Jahren 2014 und 2015 Zuwendungen an die Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt e. V. geprüft, die ihr von verschiedenen Stellen des Landes gewährt wurden.

Eine dieser Stellen war die Landeszentrale für politische Bildung. Diese hatte verschiedene Projekte gefördert und mit der Auslandsgesellschaft dazu so genannte Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen. Für diese Vereinbarungen galt nach Auffassung der Landeszentrale weder Zuwendungsrecht noch Vergaberecht. In der Folge fehlten ausreichende Regelungen zur Kontrolle der zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwendung der Landesmittel bzw. vertragliche Regelungen beispielsweise für Fälle von Minder- oder Schlechtleistung. Auf Grund der Veranschlagung der Mittel im eigenen Sachhaushalt der Landeszentrale fehlte es zudem an einer rechtlichen Grundlage zur Auszahlung dieser Mittel für Projekte Dritter.

Bei einem Projekt hatte die Landeszentrale außerdem durch eine unzulässige Splittung in mehrere Teilprojekte unnötig hohen Verwaltungsaufwand bei ihr und der Auslandsgesellschaft verursacht. In einem anderen Fall hatte die Landeszentrale entgegen den Vorgaben der eigenen Förderrichtlinie unzulässig eine universitäre Studienfahrt gefördert.

Wir hielten es im Ergebnis der Prüfung für erforderlich, dass die Landeszentrale die so genannten „Kooperationsmittel“ künftig entsprechend des Einzelfalls entweder als Zuwendung oder als Entgelt aus Verträgen ausreicht. Die Vorgaben des Haushalts-, Zuwendungs-, Beschaffungs-, Vergabe- und Vertragsrechts sind zu beachten. Künftig sollte die Landeszentrale Projekte so fördern, dass sie den für die Finanzierung und Durchführung wesentlichen Festlegungen der anderen Mittelgeber entsprechen. Fördermittel sind nur für förderfähige Maßnahmen und Träger zu bewilligen.

Das Ministerium für Bildung wies in der gemeinsamen Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2017, Teil 1 darauf hin, dass bereits im Prüfungsverfahren unsere wesentlichen Hinweise umgesetzt wurden.

Die Förderrichtlinien der Landeszentrale sowie die Kooperationsvereinbarungen wurden hinsichtlich unserer Anregungen aktualisiert. Unsere Anmerkungen im Rahmen der Anhörung zum Richtlinienentwurf hat das Ministerium vollumfänglich berücksichtigt.

**Parlamentarisches
Verfahren
(Beschlussfassung im
Entlastungsverfahren)**

Der Finanzausschuss/Unterausschuss Rechnungsprüfung nahm den Beitrag in seiner Sitzung vom 31. Mai 2018 zur Kenntnis und stimmte den Empfehlungen zu. Er begrüßte, dass die Verwaltung umgehend Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel ergriffen hat. Ergänzend sollte das Ministerium für Bildung zu den Ergebnissen der Überprüfungen der Förderrichtlinien und Kooperationsvereinbarungen berichten. Mit dem ergänzenden Bericht übermittelte das Ministerium in den weiteren Sitzungen des Ausschusses am 18. Oktober 2018 und 17. April 2019 eine neu abgeschlossene Zielvereinbarung mit der Landeszentrale, ein Muster einer überarbeiteten Kooperationsvereinbarung sowie den neugefassten Entwurf der Förderrichtlinie für Maßnahmen der politischen Bildung.

Die entscheidende Veränderung bei den Kooperationsvereinbarungen sei aus Sicht des Ministeriums, dass die Kooperationspartner die vereinbarten Leistungen jeweils in eigener organisatorischer und finanzieller Verantwortung erbringen. Geldflüsse zwischen den Kooperationspartnern fielen damit weg. Zuwendung und Kooperation seien künftig klar definiert. Fälle wie im Jahresberichtsbeitrag aufgezeigt seien ausgeschlossen. Das Ministerium betonte, dass mit den Kooperationen der Landeszentrale ein zweckgerichtetes Zusammenwirken zweier oder mehrerer Partner, die in Arbeitsteilung ein gemeinsames Ziel erreichen wollen, erreicht werde. Nur bei gleichberechtigter Darstellung aller Partner in einem Kooperationsvertrag sei eine erfolgreiche Umsetzung der Projekte möglich.

Nach unserer Auffassung sollten Kooperationsprojekte dennoch nicht nach dem vom Ministerium beabsichtigten Verfahren auf der Grundlage der überarbeiteten Kooperationsvereinbarung durchgeführt werden. Umsetzung, Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts sind nicht prüfbar. Aufgrund der geteilten Aufgaben-, Organisations- und Finanzverantwortung fehlen ausreichende Einwirkungsrechte bzw. Prüfrechte. Bezüglich der Regress- und Schadensersatzansprüche, die in den Entwurf der Kooperationsvereinbarung aufgenommen worden sind, wird in der Praxis nicht festgestellt werden können, wann diese erfüllt sind bzw. eine Leistungspflicht ungenügend erbracht worden ist. Die Projektverantwortung sollte aus unserer Sicht stets in einer Hand liegen. Insbesondere bei Projekten von Dritten sehen wir keine Notwendigkeit der Kooperationsvereinbarungen, da die Landeszentrale über eine entsprechende Förderrichtlinie verfügt. Sofern die Verwaltung an dem Kooperationsverfahren dennoch festhält, müssen aus unserer Sicht mindestens eine belastbare Erfolgskontrolle dieser Projekte und eine regelmäßige Berichterstattung an den Landtag erfolgen.

Mit der Zusicherung der Verwaltung, dass keine Haushaltsmittel mehr an Kooperationspartner fließen, haben wir dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung empfohlen, den Jahresberichtsbeitrag, wenn auch mit den zurückbleibenden Bedenken, für erledigt zu erklären.

Dem ist der Ausschuss mit der Erwartung gefolgt, dass uns beim dem Abschluss von Kooperationsvereinbarungen ein den Vertragsgegenstand umfassendes Prüfrecht eingeräumt wird.

Der Landtag beschloss die Entlastung der Landesregierung am 17. Dezember 2019 mit den o. g. Maßgaben.

Weitere Entwicklung

Wir werden zu gegebener Zeit entscheiden, ob wir die Umsetzung und Auswirkungen der überarbeiteten Kooperationsvereinbarungen der Landeszentrale prüfen.

Die Prüfung ist abgeschlossen.

Zuständigkeit des Senates

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"> - Öffentliches Dienstrecht, Personal - Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Inneres - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationprüfungen
Abteilungsleiter 3	Herr Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> - Raumordnung und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Straßenbau - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 4	Herr Philipp	<ul style="list-style-type: none"> - Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung) - Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war am 1. Juli 2020

Dessau-Roßlau im Juli 2020

Barthel
Präsident

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2019

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2018



Teil 2

Haushaltsrechnung 2018

Weitere Prüfungsergebnisse

**IV. 1 Städtebauförderung – kein Instrument
für gescheiterte Privatinvestitionen**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 bis 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

I Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Abs. 6 LHO (Denkschrift)

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 07	–	Städtebau
Titel	883 05	–	Zuweisungen für Investitionen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“
geprüftes Haushaltsvolumen	2016	–	ca. 35,17 Mio. €

1 Städtebauförderung – kein Instrument für gescheiterte Privatinvestitionen

Bei der verfahrensbegleitenden Prüfung zur Förderung des Projekts „Sportparadies Böllberger Weg 185“ (im Folgenden Sportparadies genannt) der Stadt Halle (Saale) mit Städtebauförderungsmitteln stellte der Landesrechnungshof die folgenden erheblichen Rechtsverstöße fest:

Unter Missachtung der eigenen sportfachlichen Planung für den kommunalen und gewerblichen Bedarf an Sportstätten traf die Stadt Halle (Saale) grundlegende Entscheidungen im Planungsprozess und bei der Städtebauförderung. Des Weiteren unterstützte sie den Innenausbau mit Städtebauförderungsmitteln, obwohl offene Fragen bezüglich der Statik des Bauvorhabens noch nicht abschließend beantwortet waren.

Das Land förderte das Bauvorhaben ab 2016 mit Mitteln der Städtebauförderung, obwohl zu diesem Zeitpunkt das Vorhaben bereits begonnen war. Es verstieß damit gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns.

Weiterhin gestattete die Bewilligungsbehörde die vollständige Ersetzung des kommunalen Eigenanteils der Förderung durch eine Vereinsspende. Dies geschah zudem im Wissen, dass der Investor zuvor einen Betrag in Höhe der Spende an den Verein überwiesen hatte. Sowohl die Bewilligungsbehörde als auch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr beachteten die Maßgaben zur Korruptionsprävention im Fördermittelbereich nicht hinreichend. So wirkte in der Bewilligungsbehörde ein Beamter an maßgeblichen Entscheidungen mit, der in einem familiären Näheverhältnis zu einem Mitarbeiter des den Investor vertretenden Beratungsunternehmens steht.

Dieser Mitarbeiter wurde im Rahmen der Fördermittelbeantragung für das Bauvorhaben Sportparadies gegenüber der Stadt tätig. Das Ministerium selbst begründete die Auswahl des Vorhabens als zuwendungsfähiges Projekt nicht sachlich-inhaltlich, sondern mit der Formulierung Ministerwunsch.

1. Vorbemerkung und Projektdaten zum Sportparadies Halle (Saale)

Das Sportparadies in Halle (Saale) sollte als privatwirtschaftliche Investition mit einer anfänglichen Fläche von ca. 11.500 m² das größte, modernste und multifunktionalste Sportzentrum der ostdeutschen Länder werden.¹ Der Investor begann mit dem Bau des Sportkomplexes im Jahr 2010. Der Rohbau wurde aus privaten Mitteln errichtet. Im Jahr 2011 kam es zum Baustillstand. In Folge dessen war das Objekt für ca. fünf Jahre ohne Dacheindeckung der Verwitterung ausgesetzt.

Die Eckdaten des Bauverlaufs im Überblick verdeutlicht die nachstehende Tabelle:

Tabelle 1: Chronologischer Überblick der wichtigsten Planungs- und Baudaten

	Zeitraum/Datum	Ereignis
Vor der Städtebauförderung	2001/2002	Der Investor kauft Flächen an.
	2005	Beginn Erstellung eines vorhabenbezogenen B-Plans
	12. Dezember 2007	Aufstellungsbeschluss vorhabenbezogener B-Plan
	24. Februar 2009	Abschluss eines Durchführungsvertrages, vereinbarter Fertigstellungstermin 31. Dezember 2011
	25. März 2009	Satzungsbeschluss vorhabenbezogener B-Plan ²
	2010	Mehrfache Änderung des Durchführungsvertrages ³ und Erteilung der Baugenehmigung
	05/2011 – 09/2016	Baustillstand – Rohbau ohne Dach
Nach Beantragung bzw. teilweiser Bewilligung Städtebauförderung	2016/2017	Weiterer Ausbau Rohbau/Dach wird geschlossen
	20. September 2016	Teilbaugenehmigung Dachschließung
	08. August 2017	Erneute Baugenehmigung für das Sportparadies
	17. Oktober 2017	3. Änderung des Durchführungsvertrages ⁴ , neuer Fertigstellungstermin 31. Dezember 2018
	Oktober 2017	Investor vergab Bauleistungen für den Innenausbau
	Seit November 2018	Baustillstand Innenausbau
	06. Dezember 2018	Investor beantragt Änderung des Durchführungsvertrages, neuer Fertigstellungstermin 31. Dezember 2020.

¹ Stand Exposee vom 22. Januar 2008.

² Durchführungsvertrag ist Bestandteil der Satzungs Begründung.

³ Ohne Beteiligung des Stadtrates.

⁴ Ohne Beteiligung des Stadtrates.

Ab dem Jahr 2016 bemühte sich der Investor das Bauprojekt über Städtebauförderungsmittel weiter zu finanzieren. Dazu wurde der Innenausbau des Gesamtprojekts in drei Fördermittelabschnitte unterteilt (1. Fördermittelabschnitt „Ausbau und Ausstattung einer Dreifelder Mehrzwecksporthalle“ - Ankermieter Verein A, 2. Fördermittelabschnitt „Ausbau einer Badmintonhalle, einer Kletterhalle, eines Saunabereiches und eines Multifunktions- und Kursbereiches“ und 3. Fördermittelabschnitt „Ausbau einer Soccerhalle inkl. Miniaturgolfanlage, einer Beachhalle, eines Sanitär- und Saunabereiches, eines Fitnessbereiches sowie eines Kinderlandes“). Der Investor beantragte für diese Fördermittelabschnitte Zuwendungen in Höhe von insgesamt 7,2 Mio. €. Das Land bewilligte für den Ausbau des Projekts seit dem Jahr 2016 über das Programm „Stadtumbau Ost“ Mittel i. H. v. ca. 3,84 Mio. €. Die bewilligte Fördersumme für die Einzelmaßnahme Sportparadies entsprach ca. 22 %⁵ des landesweiten Ansatzes des Programms „Stadtumbau Ost“ (Aufwertung) im Haushaltsjahr 2016 für insgesamt über 40 Stadtumbaustädte. Von der bewilligten Fördersumme wurden bereits ca. 655.000 € an den Investor ausgezahlt.

Das Land plante für die Maßnahme eine weitere Förderung i. H. v. ca. 3,8 Mio. € über das Programm Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ für das Jahr 2019 zu bewilligen. Die Förderentscheidung durch die Stadt Halle (Saale) stand zum Ende des Jahres 2019 noch aus.

Tabelle 2: Städtebauförderung des Bauvorhabens im Überblick

Gesamtüberblick bisher bewilligter und ausgereicherter Fördermittel				
Fördermittelabschnitte 1 – 3				
Fördermittelabschnitt	Antrag vom	bewilligt mit Fördervereinbarung Stadt - Investor		an Investor ausgezahlt
		vom	über	
1. Abschnitt	1. Juni 2016	14. Juli 2017	1.834.284,00 €	449.328,50 €
2. Abschnitt	10. August 2017	22. Dezember 2017	2.003.616 €	205.805,60 €
3. Abschnitt	30. November 2018	Stadt hat noch nicht über Bewilligung der Mittel gegenüber Investor entscheiden		
Gesamt			3.837.900 €	655.134,10 €

⁵ Bei Annahme 50 % Mittelabfluss im Teilprogramm Aufwertung.

Im November 2018 kam es zu einem erneuten Baustopp des nunmehr mit öffentlichen Mitteln geförderten „Großprojektes“.

Auf der Grundlage des § 88 LHO i. V. m. § 137 KVG LSA prüften wir im Zeitraum Mai 2019 bis September 2019 einzelne Fragestellungen zur ordnungsgemäßen Verwendung von Städtebauförderungsmitteln bei der Einzelmaßnahme Sportparadies in der Stadt Halle (Saale) verfahrensbegleitend für die Haushaltsjahre 2005 bis 2019. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt der Stadt Halle (Saale) war parallel dazu auf kommunaler Ebene mit der Prüfung des Vorhabens betraut. Um unwirtschaftliche Doppelprüfungen zu vermeiden, erfolgte die Prüfung in enger Kooperation, mit kollegialem Austausch und mit gegenseitiger Unterstützung.

Wir gaben der Verwaltung und im Bericht erwähnten Drittbetroffenen vor der Veröffentlichung des Jahresberichtsbeitrages Gelegenheit zur Stellungnahme.

Aufgrund des Vortrages des Beauftragten des Investors stellt er vorab Folgendes klar: Die dargestellten Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes betreffen das Handeln der Stadt Halle (Saale), des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr und des Landesverwaltungsamtes bzw. von Bediensteten dieser Behörden, nicht jedoch das Verhalten des Investors oder von ihm beauftragter Dritter.

Das Gebäude befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung im Rohbau.

Abbildung 1: Rohbau Sportparadies Mai 2019



Quelle: eigene Aufnahme – Bildmaterial Landesrechnungshof

2. Fehlender Bedarf für die „gewerbliche“ Sportstätte und dessen öffentliche Finanzierung

Bereits in einer sehr frühen Phase des Vorhabens hat die Stadt Halle (Saale) schwerwiegende Fehler gemacht. Erste Ungereimtheiten traten bei der Schaffung der bauleitplanerischen Grundlagen für die Maßnahme auf.

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuches (BauGB) vorzubereiten und zu leiten.⁶ Die Kommunen haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.⁷ Dabei haben sie das Planungserfordernis für die Aufstellung des Bebauungsplanes zu begründen. Bei Großprojekten im Bereich Sportanlagenbau bzw. -sanierung ist hierbei die kommunale „Sportfachplanung“ als Grundstein für die städtebauliche Zielstellung zu beachten. Dabei hat die Kommune das Recht und die Pflicht, beantragte Projekte auf Vereinbarkeit mit der kommunalen Planung zu prüfen und gegebenenfalls abzulehnen.

Die Stadt Halle (Saale) stellte im Zeitraum von 2003 bis 2016 drei sportfachliche Planungen für den kommunalen und gewerblichen Bedarf der gesamten Stadt Halle (Saale) auf. In diesen Planungen waren weder ein weiterer Flächenbedarf noch der Bedarf an Großprojekten im Sportanlagenbau als Handlungsziele benannt. Insofern fehlte der allgemeine Bedarf für das konkrete Projekt Sportparadies.

Trotzdem legte die Stadt dem Stadtrat am 12. Dezember 2007 den Aufstellungsbeschluss für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 101.1 „Sportzentrum Böllberger Weg 185“ zur Beschlussfassung vor. Der Beschluss war Grundlage zur Investitionsvorbereitung für das Sportparadies und sollte das erforderliche Planungsrecht nach dem Baugesetzbuch schaffen. Die Stadt und der Investor beabsichtigten, mit der Planung eine Brachfläche zu reaktivieren. Ziel des Stadtumbaus war es, Gebäude vor allem zur sportlichen Nutzung anzusiedeln. Damit sollte eine funktionale und bauliche Ergänzung der in der Umgebung vorhandenen Anlagen des Sport- und Freizeitbereiches geschaffen werden.⁸

Der Stadtrat beschloss am 25. März 2009 den vorhabenbezogenen Bebauungsplan als Satzung. Zur Vorbereitung des Satzungsbeschlusses schloss die Stadt mit dem Investor am 24. Februar 2009 den Durchführungsvertrag zur „Errichtung einer Mehrfachsporthalle mit Gastronomiebetrieb und weiteren artverwandten Freizeitnutzungen“ ab. In der Mehrfach-

⁶ Vgl. § 1 Abs. 1 BauGB.

⁷ Vgl. § 1 Abs. 3 BauGB.

⁸ Vgl. Ausführungen in der Begründung zum Satzungsbeschluss vom 20. Februar 2009 – vorhabenbezogener Bebauungsplan.

sporthalle waren die Sportarten Soccer- sowie Beach- und Volleyball, Klettern, Kegeln, Tennis und Badminton vorgesehen. Weiterhin plante der Investor einen Fitness- und Saunabereich.⁹ Seit 2016 wird die Maßnahme durch die Stadt Halle (Saale) als Fördermittelempfänger mit öffentlichen Mitteln aus der Städtebauförderung finanziell unterstützt.

Damit traf die Stadt Halle (Saale) die maßgeblichen Entscheidungen für das Sportparadies in der Bauleitplanung und in der Städtebauförderung im Zeitraum 2003 bis 2016. In diesem Zeitraum gab es keinen Nachweis des Bedarfs für dieses Großprojekt in der sportfachlichen Planung der Stadt.

Folglich fehlte die Begründung der Planungserforderlichkeit nach § 1 Absatz 3 Baugesetzbuch (BauGB) für die privatwirtschaftliche Sportstätte mit dem Bezug zur Sportstättenfachplanung. Der belastbare Nachweis des Bedarfs an einer zusätzlichen Sportfläche dieser Dimension (Zuwachs von über 25 % der Sportflächen gemessen an den bestehenden Sportflächen der Stadt Halle (Saale) für das Planjahr 2010)¹⁰, als wichtigstes Kriterium im kommunalen Entscheidungsprozess, fehlte. So hätte bereits der vorhabenbezogene Bebauungsplan für dieses Großprojekt nicht aufgestellt werden dürfen. Dieser Fehler setzte sich bei der Entscheidung zur Städtebauförderung fort.

Die Stadt Halle (Saale) trat in ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 2020 der Bewertung des Landesrechnungshofes entgegen. Sie sah das Planungserfordernis in der Sicherung einer städtebaulich geordneten Entwicklung im Einklang mit der vom Investor gewünschten Nutzung. Die Steuerung von gewerblichen Sportstättenbedarfen durch städtische Entscheidungen würde der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie zuwider laufen. Außerdem führte sie aus, dass der Bedarf einer derartigen Sportstätte aus dem Sportprogramm 2011 und dem Konzept 2015 abzuleiten sei und die Aktivitäten eines großen Sportvereins diesen Bedarf belegten.

Wir können nicht nachvollziehen, dass die Stadt ein Sportprogramm zur Begründung des Planungserfordernisses heranzieht, das erst sechs Jahre nach Planungsbeginn für das konkrete Vorhaben vorlag. Selbst der Satzungsbeschluss im Jahr 2009 lag zwei Jahre vor dem Sportprogramm 2011. Außerdem verkennt die Stadt, dass sie im Verfahren eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nicht gezwungen ist, die planungsrechtliche Zulässigkeit privater Bauvorhaben herzustellen, die mit den Zielen ihrer städtebaulichen Entwicklung nicht

⁹ Siehe Durchführungsvertrag vom 12./24. Februar 2009 i. V. m. Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan vom 20. Februar 2009, Nr. 5.1 Nutzungskonzept.

¹⁰ Siehe Sportstättenentwicklungsplanung 2003, Karte 7.

übereinstimmen. Die grundgesetzlich geschützte Eigentumsgarantie besitzt vielmehr Schranken, die z. B. in einer auf die Interessen der gesamten Stadt ausgerichteten Stadtplanung bestehen. Aus unserer Sicht wäre es erforderlich gewesen, in die Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Fortschreibung/Anpassung der sportfachlichen Planung aufzunehmen und sich mit dem ggf. geänderten sportfachlichen Bedarf auseinander zu setzen. Die Stadt hat auch dies versäumt.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass für die grundlegenden planerischen Entscheidungen der Stadt kein konkreter und belegbarer Nachweis für die Notwendigkeit der Errichtung und des Ausbaus einer Sportstätte in dieser Dimension - zuletzt sogar mit einer Gesamtfläche von 13.793 m² - nach der kommunalen Sportfachplanung vorhanden war. Die Stadt schuf stadtplanerische Tatsachen ohne städtebauliches Planungserfordernis und ohne sportfachliche Grundlage. Für den Landesrechnungshof ist es besonders kritikwürdig, dass die Stadt außer Acht ließ, welche Auswirkungen diese Anlage in Zukunft auf die anderen städtischen und sonstigen Sporthallen haben würde.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt Halle (Saale), dass sie zukünftig nur Planungsverfahren durchführt, wenn das Planungserfordernis nach § 1 BauGB vorliegt.

3. Statik des Dachtragwerkes des Sportstättenrohbaus

Jede bauliche Anlage muss im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen für sich allein standsticher sein (vgl. § 12 Abs. 1 BauO LSA).

Das Bauvorhaben Sportparadies stagnierte im Zeitraum von 2011 bis 2016. Während dieser Zeit war das Bauvorhaben mit Dachtragwerk in Ausführung einer Holzbinderbrettkonstruktion ca. fünf Jahre ohne geschlossene Dachhaut der Verwitterung ausgesetzt. Bei der Ortsbesichtigung stellten wir fest, dass die hölzernen Dachbinder optisch sehr beansprucht wirkten. Weiterhin wies das Gesamtbauwerk einige Feuchteschäden auf. Diese waren bereits beispielhaft im Abbruch der Aufmauerung neuer Sockelbereiche und im teilweisen Austausch von Brettbindern sichtbar.

Abbildung 2: Beispiel Innenansicht (Ausschnitte) Sportparadies Mai 2019



Quelle: eigene Aufnahme – Bildmaterial Landesrechnungshof

Nach Wiederaufnahme der Bautätigkeit im Jahr 2016 erteilte das Bauordnungsamt der Stadt Halle (Saale) am 20. September 2016 eine Teilbaugenehmigung nur für die Dachschließung. In dieser Teilbaugenehmigung bestimmte das Bauordnungsamt als Auflage, dass 12 Monate nach Dachschluss die Holzteile gutachterlich zu untersuchen seien.

In der gutachterlichen Stellungnahme vom 28. August 2018 führte der beauftragte Sachverständige an, dass vorhandene Risse in den Hölzern eine Verringerung der statischen Tragfähigkeit zur Folge hätten und eine Rissverpressung vorzunehmen sei. Er sah weiterhin ein Monitoring aller zwei Jahre als erforderlich an. Das Bauordnungsamt bezog aufgrund dieser gutachterlichen Bewertung einen Prüfsachverständigen ein. Das Ergebnis lag zum Ende der örtlichen Erhebungen noch nicht vor.

Der fehlende statische Nachweis für das Dachtragwerk war Gegenstand mehrerer Schreiben der Stadt an den Investor im Zeitraum August 2019 bis Februar 2020. Im Schreiben vom 25. Februar 2020 stellte das Bauordnungsamt fest, dass der Investor bis zu diesem Zeitpunkt keinen ausreichenden Standsicherheitsnachweis erbracht hatte.

Die Bauarbeiten für den Teilinnenausbau der Fördermittelabschnitte 1 und 2 wurden nach Fortschreibung der Bauunterlagen und erneuter Genehmigung im Jahr 2018 ohne abschließende Klärung der v. g. statischen Fragen wieder aufgenommen.

Welche Auswirkungen die statische Prüfung der Dachkonstruktion auf die weitere Baukostenentwicklung und letztendlich für die erfolgreiche Umsetzung des Gesamtprojektes haben wird, war nach unserer Auffassung zum Zeitpunkt der Aufnahme der Bauarbeiten nicht abschätzbar.

Die Stadt Halle (Saale) stellte in ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 2020 dar, dass mit der Teilbaugenehmigung zur Dachschließung vom 20. September 2016 bis zum genauen Nachweis der Tragfähigkeit der frei bewitterten und noch nicht sanierten Dachkonstruktion die Nutzung des Gebäudes nur bei reduzierter Belastung, d. h. ohne Schneelast, zulässig sei. Außerdem blieb der Bauherr den geforderten „genauen Nachweis der Tragfähigkeit“ der Dachkonstruktion immer noch schuldig. Nach Vorlage des Nachweises sei dieser noch bauaufsichtlich zu prüfen.

Wir merken hierzu an, dass der erforderliche Nachweis über einen Zeitraum von fast vier Jahren nicht erbracht wurde. Es ist für uns nicht nachvollziehbar, dass die o. g. Teilbaugenehmigung nicht mit einer auflösenden Bedingung oder einer Auflage verknüpft wurde, den Nachweis unter angemessener Fristsetzung zu erbringen. Statische Risiken gefährden Gesundheit und Leben der beim Vorhaben beschäftigten Personen und der künftigen Nutzer. Die Duldung dieses baurechtswidrigen Zustandes über fast vier Jahre halten wir für besonders kritikwürdig.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Bauarbeiten trotz ungeklärter statischer Fragen mit öffentlichem Geld fortgesetzt wurden. Aufgrund der ausstehenden Klärung der statischen Fragen konnte die Stadt Halle (Saale) zu diesem Zeitpunkt nicht wissen, ob eine Nutzung des Objekts nach Fertigstellung überhaupt möglich ist. Besonders kritikwürdig in diesem Zusammenhang ist die Verwendung von öffentlichen Fördermitteln für den Innenausbau eines Gebäudes, dessen Standsicherheit noch nicht abschließend nachgewiesen war.

Für die weitere Bauausführung ist eine mit der Nutzung übereinstimmende statische Bewertung durch das Bauordnungsamt und deren Beauftragte unumgänglich.

4. Steuerungs- und Kontrolldefizite bei der Umsetzung des Durchführungsvertrages

Die Stadt Halle (Saale) entschloss sich, die Baumaßnahme Sportparadies planungsrechtlich über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan umzusetzen. Dies ist gem. § 12 BauGB unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Auf der Grundlage eines mit der Kommune abgestimmten Vorhaben- und Erschließungsplans muss der Vorhabenträger bereit und in der Lage sein, das Projekt innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen und die Planungs- und Erschließungskosten zu tragen.

Entschließt sich die Kommune, ein Vorhaben über einen Durchführungsvertrag mit einem privaten Investor zu realisieren, spielt dabei die zeitliche Komponente der Umsetzung eine wichtige Rolle. § 12 Abs. 6 BauGB sieht für den Fall der Fristenüberschreitung Sanktionsmöglichkeiten vor. Die Kommune soll den Bebauungsplan aufheben, wenn der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht innerhalb einer bestimmten Frist vom Vorhabenträger durchgeführt wird. Die Funktion des Durchführungsvertrages liegt somit vor allem darin, eine spezielle Möglichkeit der Zweckerreichung zur Verwirklichung des Vorhaben- und Erschließungsplanes zu gewährleisten.¹¹ Der Steuerung und Kontrolle der Fristenüberwachung durch die Kommune kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Wir stellten fest, dass das Großbauprojekt Sportparadies trotz Abschluss des Durchführungsvertrages bisher nicht zügig umgesetzt wurde. Anhand der geprüften Aktenlage konnten wir nicht nachvollziehen, welche konkreten Maßnahmen die Stadt ergriff, um die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Pflichten des Investors geltend zu machen. Aufgrund der Bauverzögerungen und des Baustillstandes fanden zwar hausinterne Gespräche mit dem Investor zur Lösungsfindung statt. Dieser Prozess war jedoch nur lückenhaft in Form von Gesprächsnotizen bzw. Schriftverkehr (teilweise mit dem Investor) dokumentiert.

Nach unserer Auffassung überwachte die Stadt Halle (Saale) die Einhaltung und Umsetzung des Durchführungsvertrages durch den Investor nicht ausreichend. Sie versäumte es, ihre Ablaufprozesse so zu konzipieren, dass eine Überwachung der Vertragsbestandteile jederzeit möglich war. Dies ist jedoch die Voraussetzung für ein steuerndes Eingreifen, sobald sich bei der vertragsgemäßen Umsetzung des Bauvorhabens Probleme abzeichnen. Trotz der oben beschriebenen massiven Probleme bei der Umsetzung des Durchführungsvertrages, hat die Stadt Halle (Saale) nicht von den gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten (z. B. Aufhebung des Bebauungsplans gem. § 12 Abs. 6 BauGB) zur Sicherung der mit dem Durchführungsvertrag verbundenen Zielstellung Gebrauch gemacht. Sie hat es damit ver-

¹¹ Vgl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB Kommentar, Verlag C. H. Beck, 126. Lieferung, August 2017, zu § 12 BauGB Rn. 154 ff.

säumt, unverzüglich auf eine vertragsgemäße Umsetzung des Projekts steuernd einzuwirken.

Die Stadt Halle (Saale) stellte in ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 2020 dar, dass sie über ein umfassendes internes Steuerungs- und Kontrollsystem für Vorhaben der Städtebauförderung verfüge. Dieses werde aufgrund der Prüfungsfeststellungen auf Verbesserungen hin überprüft. Die Aufhebung des Bebauungsplans aufgrund der Verstöße des Investors gegen die vertraglichen Vereinbarungen sei für die Stadt kein sachdienliches Sanktionsinstrument gewesen. Auch bei einer Aufhebung des Bebauungsplans hätte die Baugenehmigung weiter Bestandskraft besessen.

Wir haben die von der Stadt in den Jahren 2017 und 2018 erlassenen Regelungen positiv zur Kenntnis genommen. In der Zeit des Baustillstands von Mai 2011 bis September 2016 (über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren) gab es keine vergleichbaren Festlegungen. Das ist nach unserer Ansicht eine Ursache dafür, dass die Stadt von den zur Verfügung stehenden Maßnahmen in Folge der Nichterfüllung des Vertrages durch den Investor keinen Gebrauch gemacht hat. Eine Aufhebung des Bebauungsplanes hätte aufgrund der daraus folgenden planungsrechtlichen Unzulässigkeit des Vorhabens auch eine Rücknahme der Baugenehmigung nach sich ziehen müssen.

Die Stadt ist angehalten, ihre Ablaufprozesse zu prüfen und so zu gestalten, dass zukünftig ein wirksames Vertragscontrolling jederzeit möglich ist. Dies ist letztlich auch Grundvoraussetzung für die wirtschaftliche Umsetzung von Großbauprojekten in der Stadt und ggf. auch den erfolgreichen Einsatz von Städtebauförderungsmitteln, die an Dritte weiter gereicht werden.

Insbesondere empfiehlt der Landesrechnungshof der Stadt, dass sie zur Begleitung wichtiger privater Großbauvorhaben in der Stadt, die sie ggf. auch mit Städtebauförderungsmitteln unterstützt und zur Vermeidung künftiger Risiken ein wirksames Steuerungs- und Kontrollsystem für diese Baumaßnahmen einführt.

Der Landesrechnungshof informierte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darüber, dass die zügige Umsetzung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme durch den Zuwendungsempfänger bisher nicht ausreichend sichergestellt wurde.

5. Öffentliche Finanzierung einer bereits begonnenen Baumaßnahme

Das Sportparadies wurde ab 2016 mit öffentlichen Mitteln der Städtebauförderung gefördert. Zu diesem Zeitpunkt war das Vorhaben bereits begonnen.

Abbildung 3: Ansicht Rückseite Sportparadies Mai 2019



Quelle: eigene Aufnahme – Bildmaterial Landesrechnungshof

Nach den Vorgaben des Haushaltsrechts und der Städtebauförderungsrichtlinien¹² sind Ausgaben nur als förderfähig zu berücksichtigen, wenn und soweit ein im öffentlichen Interesse liegendes Projekt nicht mit anderweitigen Mitteln finanziert werden kann.¹³ Aus diesem Grundsatz der Nachrangigkeit der öffentlichen Förderung (Subsidiaritätsprinzip) wird auch das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns abgeleitet.¹⁴ Danach dürfen bereits begonnene Projekte grundsätzlich nicht mehr nachträglich gefördert werden. Dieses Verbot soll zum einen den Antragsteller davor schützen, bei einer Ablehnung des Förderantrages in finanzielle Schwierigkeiten zu kommen. Zum anderen soll die Bewilligungsbehörde nicht durch die Schaffung nicht mehr rückgängig zu machender Tatsachen in ihrer Entscheidung beeinflusst werden. Schließlich ist der Einsatz öffentlicher Mittel nur gerechtfertigt, wenn hierdurch öffentliche Aufgaben erfüllt oder im öffentlichen Interesse liegende Ziele gefördert werden.¹⁵

¹² Vgl. Abschnitt A Nr. 7.1 der Städtebauförderungsrichtlinien 2014.

¹³ Vgl. § 23 LHO – sog. Subsidiaritätsprinzip.

¹⁴ Vgl. Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht Kommentar Abschnitt D II Nr. 4.1 und VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO.

¹⁵ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. September 1981 – 8 A 31/81 – DVBl. 1982, 219 ff.

Der Investor begann sein Bauvorhaben Sportparadies im Jahr 2010 als privatwirtschaftliche Baumaßnahme. Er verpflichtete sich im Durchführungsvertrag gegenüber der Stadt, das Gesamtvorhaben ohne Städtebauförderungsmittel zu finanzieren.

Nachdem der Rohbau des Gesamtkomplexes errichtet war, kam es im Mai 2011 zum Baustillstand. Ca. vier Jahre später, nämlich mit Schreiben vom 16. November 2015, beantragte der Investor nachträglich Städtebauförderungsmittel für den „Ausbau und Ausstattung einer Dreifelder-Mehrzwecksporthalle“ im Sportparadies. Parallel dazu trieb er die Dachschließung des Rohbaus voran.

Seit Wiederaufnahme der Bautätigkeit im Gesamtprojekt 2016 und bis zum Abschluss unserer Erhebungen wurden für den Innenausbau des Sportparadieses insgesamt drei Städtebauförderungsmaßnahmen vorgesehen und auch teilweise umgesetzt (Tabelle 2).

Diese spätere städtebauförderungsrechtliche Zuordnung der Einzelmaßnahmen als Ausbaumaßnahmen des Gesamtprojektes Sportparadies bewerten wir ausdrücklich als Verstoß gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns. Bei der förderrechtlichen Bewertung des Bauvorhabens ist zu berücksichtigen, dass die ursprüngliche Maßnahme als rein privatwirtschaftlicher Sportstättenbau konzipiert und begonnen wurde. Nach dem Durchführungsvertrag war der Investor zur Finanzierung des Projekts ohne Städtebauförderungsmittel verpflichtet. Erst nach mehrjährigem Baustillstand wurde das Gesamtvorhaben in drei unterschiedliche Fördermaßnahmen geteilt, ohne zuvor mögliche Alternativen (wie z. B. die Aufhebung des Bebauungsplans) zu prüfen.

Die nachträgliche Aufteilung des Innenausbaus in unterschiedliche Fördermittelabschnitte beurteilen wir als förderrechtlich unzulässigen Kunstgriff.

Nach unserer Auffassung kann eine gescheiterte Privatfinanzierung nicht nachträglich mit öffentlichen Mitteln gerettet werden. Sowohl die kommunale Verwaltung als Erstempfängerin der Zuwendung als auch die Landesverwaltung als Fördermittelgeber verstießen bei der Förderentscheidung gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führte in seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2020 aus, dass es im Rahmen der Städtebauförderung statthaft sei, die Modernisierung und Instandsetzung eines Gebäudes zu fördern. Das Bauvorhaben Sportparadies kam vollständig zum Erliegen. Es bestanden im Jahr 2015 keine Bauverträge mehr. Damit sei der bestehende Bautenstand als vorhandener Bestand betrachtet worden. Vorhandener Be-

stand in Fördergebieten stelle häufig bei Nicht- oder Fehlnutzung einen städtebaulichen Missstand dar. Die einzelnen Förderabschnitte des Bauvorhabens würden diesen Sachverhalt widerspiegeln. Mit den geförderten Ausbaumaßnahmen sei nachweislich nicht begonnen worden.

Ergänzend hierzu führte die Stadt Halle (Saale) in ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 2020 aus, dass es in dem konkreten Einzelfall des Fördergegenstandes keine zwingende Einheit zwischen der umgebenden baulichen Hülle und dem spezifischen, auf konkrete Nutzeranforderungen abgestimmten Innenausbau gebe. Mit den konkreten Ausbauvorhaben sei erst nach der jeweiligen Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns begonnen worden.

Wir folgen der Bewertung durch das Ministerium und die Stadt nicht. Der Investor hatte das Vorhaben, das von vornherein auf eine Nutzung als Sportkomplex angelegt war, begonnen und sich im noch bestehenden Durchführungsvertrag auch zur vollständigen Errichtung auf eigene Kosten verpflichtet. Zu einer nutzungsfähigen Herstellung im Sinne des Durchführungsvertrages gehört zwangsläufig ein Innenausbau.

Auch die Absicht, wesentliche Teile des Sportkomplexes künftig einem großen Sportverein auf der Grundlage eines Mietvertrages zur Verfügung zu stellen, ändert daran nichts. Es bleibt eine gewerbliche Nutzung, da auch die Vermietung an einen gemeinnützigen Sportverein eine gewerbliche Tätigkeit ist. Die künstliche Aufteilung des Gesamtvorhabens und die Einteilung in Fördermittelabschnitte, die nicht selbstständig nutzbar waren, war der Versuch, das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns zu umgehen, um nachträglich Fördermittel in Anspruch zu nehmen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land die Fördermaßnahme erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes prüft und ggf. nicht rechtmäßig bewilligte Fördermittel zurückfordert.

6. Konkurrierende Verträge

Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (nachrangiger Einsatz der öffentlichen Mittel/Subsidiaritätsprinzip).

Mit der folgenden Ausführung wird deutlich, dass es seit 2009 eine vertragliche Verpflichtung für den Investor gibt, das Sportparadies auf eigene Rechnung umzusetzen. Der Investor

begann sein Bauvorhaben im Jahr 2010 als privatwirtschaftliche Baumaßnahme. Hierfür schloss er mit der Stadt vor dem Satzungsbeschluss zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan im Jahr 2009 einen Durchführungsvertrag ab. Entsprechend § 1 des Durchführungsvertrages war der Investor bereit und in der Lage, sein Vorhaben durchzuführen. Er verpflichtete sich die Kosten für die Planung und Realisierung der Maßnahme zu tragen. Vor Abschluss des Vertrages prüfte die Stadt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Investors. Die Stadt und der Investor schlossen diesen Durchführungsvertrag als öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die jedoch nicht auf eine Stadtumbaumaßnahme gemäß § 171 c BauGB¹⁶ abstellt. Dieser Durchführungsvertrag als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Stadtplanungsrecht regelt klassisch die Kostenübernahme des Gesamtprojektes durch den Investor.

Dennoch gingen mit der Wiederaufnahme der Bautätigkeit am Gesamtvorhaben 2016 die Stadt und der Investor zwei Fördervereinbarungen als öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach § 171 c BauGB als Stadtumbauvertrag ein. Die beiden Fördervereinbarungen finanzieren im Ergebnis Ausgaben des Vorhabens von ca. 3,84 Mio. € als Mittel von Bund, Land und Kommune, die der Vorhabenträger hätte tragen müssen.

Diese später vereinbarten zuwendungsfähigen Ausgaben nach der Städtebauförderung waren aber eigentlich schon in dem Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan vom Februar 2009 enthalten. Der Investor als Vorhabenträger hatte die satzungsgemäße Verpflichtung, die Kosten des Vorhabens nach dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan und den Regelungen im Durchführungsvertrag zu übernehmen.

Die Stadt Halle (Saale) führte in ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 2020 aus, dass es sich beim Durchführungsvertrag und den Fördervereinbarungen um sachlich und zeitlich unterschiedliche Rechtsverhältnisse und auch verschiedene Vorhaben handele. Mit der 3. Änderung des Durchführungsvertrages sei es zu einem neu zusammengestellten Projekt aus gewerblicher Nutzung und Nutzungen für den Vereinssport gekommen. Der auf eine rein gewerbliche Nutzung ausgerichtete alte Durchführungsvertrag sei damit nicht mehr existent.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wies in seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2020 darauf hin, dass die Stadt mit der Änderung des Durchführungsvertrages den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln vorsah. Daher konkurrierten die Verträge nicht (mehr) miteinander.

¹⁶ Die Gemeinde soll soweit erforderlich zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die Möglichkeit nutzen, Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen im Sinne des § 11 BauGB insbesondere mit den beteiligten Eigentümern durchzuführen.

Wir weisen darauf hin, dass der Durchführungsvertrag Bestandteil der Begründung des Satzungsbeschlusses zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan vom 25. März 2009 war. Die 100%-prozentige Kostentragung für das Vorhaben war in dieser Begründung für den Beschluss des Stadtrates ausdrücklich hervorgehoben. Wesentliche Änderungen des Durchführungsvertrages haben nach unserer Ansicht Auswirkungen auf den vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Die wesentlichen Änderungen hätten daher unabhängig von den Regelungen der Hauptsatzung der Stadt der Beschlussfassung durch den Stadtrat bedurft. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nach den maßgeblichen Verfahrensvorschriften für vorhabenbezogene Bebauungspläne der Durchführungsvertrag nicht Gegenstand der Beschlussfassung sein musste. Er musste nur vor dem Satzungsbeschluss abgeschlossen sein. Die Stadt hatte sich jedoch dafür entschieden, den Vertrag zum Gegenstand der Beschlussunterlagen zu machen.

Die allein von der Verwaltung mit dem Investor vereinbarten Änderungen des Durchführungsvertrages widersprechen damit dem Satzungsbeschluss vom 25. März 2009 und damit geltendem Satzungsrecht der Stadt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes schloss die Stadt Halle (Saale) mit dem Durchführungsvertrag einerseits und den Fördervereinbarungen andererseits konkurrierende Verträge ab, die sich gegenseitig ausschließen.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die nachträgliche Bewilligung von Städtebauförderungsmitteln für ein Projekt nicht zulässig ist, wenn für dieses Projekt bereits ein vorhabenbezogener Bebauungsplan mit einem Durchführungsvertrag existiert, in dem sich der Investor zur Tragung der Kosten verpflichtet hat.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land die Fördermaßnahme erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes prüft und ggf. nicht rechtmäßig bewilligte Fördermittel zurückfordert.

7. Unzulässige Ersetzung des kommunalen Eigenanteils

Eine besondere Prüfungserkenntnis ergab sich hinsichtlich des erforderlichen kommunalen Eigenanteils der Stadt zur öffentlichen Finanzierung des Sportparadieses. Ein Grundsatz in der Städtebauförderung besteht darin, dass die Kommune einen kommunalen Eigenanteil in Höhe eines Drittels der Fördermittel aufbringen muss.¹⁷

¹⁷ Vgl. Abschnitt A Nr. 5 der Städtebauförderungsrichtlinien 2014.

Unabhängig davon können weitere Drittmittel für ein Projekt zur Verfügung gestellt werden (z. B. Spenden). Diese Drittmittel sind als erneuerungsbedingte Einnahmen nach dem Subsidiaritätsprinzip¹⁸ vorab von den förderfähigen Gesamtausgaben abzuziehen.¹⁹ Somit profitieren grundsätzlich alle Finanzierungsträger im Fördergebiet anteilig von Spenden Dritter.

Eine Ausnahmemöglichkeit von dieser Regelung besteht nur bei Kommunen in besonderer Haushaltslage.²⁰ Zur Entlastung des kommunalen Eigenanteils kann die Bewilligungsstelle aufgrund der besonderen Haushaltslage einer Gemeinde eine Einzelfallentscheidung hierfür zulassen. In diesem Fall können Mittel des geförderten Eigentümers als kommunale Mittel gewertet werden, wenn die Investition andernfalls unterbleiben würde. Der von der Gemeinde selbst zu erbringende echte Eigenanteil muss dabei aber mindestens 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen.²¹

Bei der Prüfung des zweiten Fördermittelabschnittes „Ausbau zur Kletterhalle, einer Badmintonhalle, eines Sanitärbereiches und Multifunktions- und Kursbereiches“ im Sportparadies stellten wir fest, dass diese Vorgaben nicht eingehalten wurden.

Die Stadt beantragte beim Landesverwaltungsamt für diesen Fördermittelabschnitt für das Jahr 2016 die Inanspruchnahme der Experimentierklausel, also der Herabsetzung des kommunalen Eigenanteils von 33,3 % auf 10 %.

Der Vorstand des Vereins B, erklärte mit Schreiben vom 12. September 2017 die Bereitschaft, für den zweiten Fördermittelabschnitt eine Spende in Höhe von 200.361,60 € zu leisten. Am 27. September 2017 beschloss der Stadtrat die Annahme dieser Spende „zur Aufbringung des städtischen Eigenanteils und somit zur Sicherung der Gesamtfinanzierung“ des Projektes.

Wir stellten fest, dass auch für den ersten und den dritten Fördermittelabschnitt die Ersetzung des 10-prozentigen Eigenanteils der Stadt über einen Verein C i. H. v. 576.305 € geplant war.

¹⁸ Das Subsidiaritätsprinzip beschreibt die Nachrangigkeit der Förderung nach anderen Finanzierungsmöglichkeiten.

¹⁹ Hierzu ein Beispiel: Bei einer Gesamtförderung i. H. v. 900 T€ würden ohne Drittmiteleinsatz je 300 T€ von Bund, Land und Kommune eingesetzt werden. Bei einer Spende eines Dritten i. H. v. 300 T€ verblieben noch 600 T€ öffentliche Förderung (900 T€ - 300 T€), von denen Bund, Land und Kommune jeweils 200 T€ aufbringen müssten.

²⁰ Die Gemeinde befindet sich in der Haushaltskonsolidierung und erfüllt darüber hinaus noch weitere Kriterien, die in der Förderrichtlinie genannt sind.

²¹ Vgl. Abschnitt A Nr. 5 Abs. 5 der StäBauFRL 2014.

Die Stadt wandte sich mit dieser Thematik an das Landesverwaltungsamt. Sie bat um verbindliche Mitteilung, ob dieser verbleibende kommunale Eigenanteil von 10 % über eine zweckgebundene Spende ersetzt werden könne.

Das Landesverwaltungsamt teilte mit Schreiben vom 29. Oktober 2018 mit, dass

„Mittel, die ein Dritter ausdrücklich zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils bereitstellt, nicht als erneuerungsbedingte Einnahmen gewertet“ werden müssten.

Es sah keine Zweifel, dass ein Verein den kommunalen Eigenanteil übernehmen kann.

Im Rahmen der Prüfung der Mittelabrufe lag der Stadt ein Kontoauszug des Investors vor. Aus diesem ging hervor, dass der Investor einen Betrag in Höhe des städtischen Eigenanteils für den zweiten Fördermittelabschnitt an den Verein B überwiesen hatte. In einem internen Schreiben vom 13. November 2018 vermerkte die Stadt dazu Folgendes:

„Als Verwendungszweck ist ‚Spende‘ angegeben und der Überweisungsbetrag entspricht genau dem Betrag, den der Verein [...] entsprechend seiner Spendenvereinbarung an die Stadt zu zahlen hat.“

Die Stadt ging aufgrund dieser Sachlage davon aus, dass die o. g. Antwort der Bewilligungsbehörde nicht mehr zutreffend sei. Sie wandte sich daher zur Klärung dieses Sachverhaltes erneut an das Landesverwaltungsamt. Dieses verwarf die Bedenken der Stadt im Schreiben vom 18. November 2018 und argumentierte, dass dieses Vorgehen nach den Städtebauförderungsrichtlinien 2014 grundsätzlich nicht zu beanstanden sei. Die Herkunft der gespendeten Mittel sei bei der Städtebauförderung nicht zu prüfen.

Nach unserer Auffassung verstößt der Einsatz der Spenden des Vereins zur Ersetzung des - nach Anwendung der Experimentierklausel verbleibenden - kommunalen Eigenanteils in Höhe von 10 % für die konkrete Einzelmaßnahme gegen die Vorschriften des Zuwendungsrechts und der jährlichen Verwaltungsvereinbarungen - Städtebauförderung - des Bundes mit den Ländern.

Der von der Gemeinde selbst zu erbringende Eigenanteil muss mindestens 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen.²² Dies ist im Übrigen auch in den Regelungen der Verwaltungsvereinbarungen (VV) Städtebauförderung 2019 zwischen Bund und Ländern so vorgesehen.²³ Sinn und Zweck dieser Regelung ist eine eigene Beteiligung der von der Städtebauförderungsmaßnahme profitierenden Kommune. Diese stellt einen Ausgleich für die Wertsteigerung dar, die die Kommune durch die Realisierung der Gesamtmaßnahme erfährt. Dieser Sinn wurde durch die bei der Förderung des zweiten Fördermittelabschnitts dargestellte Praxis der Ersetzung des kommunalen Eigenanteils ausgehöhlt.

Als besonders verwerflich bewerten wir in diesem Zusammenhang, dass hier eigene Mittel des Investors über den Umweg einer Vereinsspende zur Ersetzung des kommunalen Eigenanteils eingesetzt wurden. Letztendlich wird der Investor seine für den zweiten Fördermittelabschnitt eingesetzten Mittel in Höhe von 200.361,60 € als bewilligte Zuwendung in Höhe von 1.834.284,00 € verneunfacht wieder erhalten.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wies in seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2020 darauf hin, dass der Eigenanteil einer Kommune auf Antrag beim Zuwendungsgeber auf 10 % reduziert werden könne. Außerdem könne eine Kommune gem. § 99 Abs. 6 KVG LSA Spenden annehmen und in ihrem kommunalen Haushalt vereinnahmen. Mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen sei es nicht Aufgabe des antragsprüfenden Landesverwaltungsamtes, die Herkunft der Finanzmittel, die im kommunalen Haushalt vereinnahmt werden, zu prüfen. Die Stadt Halle (Saale) führte in ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 2020 aus, dass sie mit der angeforderten Überprüfung durch das Landesverwaltungsamt ihrer Sorgfaltspflicht nachgekommen sei.

Wir bleiben bei unserer ausführlich dargestellten Auffassung.

Nach Artikel 2 Absatz 3 der VV Städtebauförderung 2016 kann das Land

„... aufgrund der besonderen Haushaltslage einer Gemeinde auf der Grundlage von allgemein bekannt gemachten Grundsätzen durch Einzelfallentscheidung zulassen, dass Mittel, die der geförderte Eigentümer bzw. die geförderte Eigentümerin aufbringt, als kommunaler Eigenanteil gewertet werden, wenn

²² Vgl. auch: Jahresbericht 2016, Teil 2 „Unzulässiger Ersatz von kommunalen Eigenmitteln im Programm „Stadtumbau Ost“ und Abschnitt A Nr. 5 Abs. 5 der StäBauFRL 2014.

²³ Vgl. Artikel 2 Abs. 3 und 4 VV Städtebauförderung 2019.

konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass andernfalls die Investitionen unterbleiben würden. Der von der Gemeinde selbst aufgebraachte Eigenanteil muss dabei mindestens 10 v. H. der förderfähigen Kosten betragen.“

In den zum Zeitpunkt der Förderung maßgeblichen Städtebauförderungsrichtlinien²⁴ des Landes ist in Abschnitt A Abs. 5 eine entsprechende Regelung zur teilweisen Ersetzung des kommunalen Eigenanteils für Kommunen in besonderer Haushaltslage vorgesehen. Auch hier ist wörtlich geregelt, dass in diesen Ausnahmefällen der von der Gemeinde selbst aufzubringende Eigenanteil mindestens 10 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen muss.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass die Städtebauförderung eine ureigene kommunale Aufgabe ist. Daher soll sich die Kommune im Regelfall mit einem Drittel an der Förderung der Maßnahme beteiligen. Eine Reduzierung dieses Anteils auf 10 % ist nach den VV Städtebauförderung seit 2014 und nach den aktuellen Förderrichtlinien des Landes nur ausnahmsweise zulässig. Die Gründe für die Zulassung einer Ausnahme sind klar geregelt. Unter anderem muss die Kommune über ein vom Rat beschlossenes Haushaltskonsolidierungskonzept verfügen. Schon diese Voraussetzung lag bei der Stadt Halle (Saale) im Zeitraum von 2011 bis 2019 nicht vor. Damit verstieß das Landesverwaltungsamt mit der Zulassung dieser Ausnahme gegen die klare Regelung der Förderrichtlinien.

Wir stimmen mit dem Ministerium darin überein, dass allgemeine Spenden allgemeine kommunale Haushaltsmittel werden. Bei der Spende des Vereins B handelte es sich jedoch um eine zweckgebundene Spende. Im Bereich der Städtebauförderung gelten aufgrund der VV Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern sowie der Förderrichtlinien des Landes für zweckgebundene Spenden bestimmte Anrechnungsregeln. Zweckgebundene Einnahmen reduzieren grundsätzlich den förderfähigen Umfang der jeweiligen Gesamt- bzw. Einzelmaßnahme. Im konkreten Fall kommt erschwerend hinzu, dass die Mittel nachweislich vom geförderten Investor stammten und über den Umweg von Vereinsspenden der Stadt zugewendet wurden. Diese Art der Ersetzung kommunaler Haushaltsmittel hat schon das Verwaltungsgericht Augsburg mit Urteil vom 30. November 2010, Az.: Au 3 K 10.1048, für unzulässig erklärt. Diesem Verfahren gingen nach den Urteilsgründen sogar strafrechtliche Entscheidungen voraus. Unter diesen Umständen sind der Umgang des Landesverwaltungsamtes mit diesem Vorgang und die Bewertung durch das Ministerium besonders kritikwürdig.

²⁴ StäBauFRL 2014, MBl. LSA 2015, S. 21 ff.

Der Landesrechnungshof kritisiert insbesondere, dass die Bewilligungsbehörde und die Stadt als Zuwendungsempfänger der Städtebauförderungsmittel den Geldtransfer zwischen dem Investor und Verein B mit der Begründung legitimierten, dass die Herkunft der Mittel nicht zu prüfen war. Diese Aussage kommt einer Aufforderung nicht hinzuschauen gleich. Anzumerken ist, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr seine Auffassung zur Unzulässigkeit der gänzlichen Ersetzung des kommunalen Eigenanteils mit Schreiben vom 28. Februar 2018 dem Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages mitgeteilt hatte. Die Bewilligungsbehörde berücksichtigte diese Rechtsauffassung ihrer Fachaufsicht bei der v. g. Auskunft nicht.

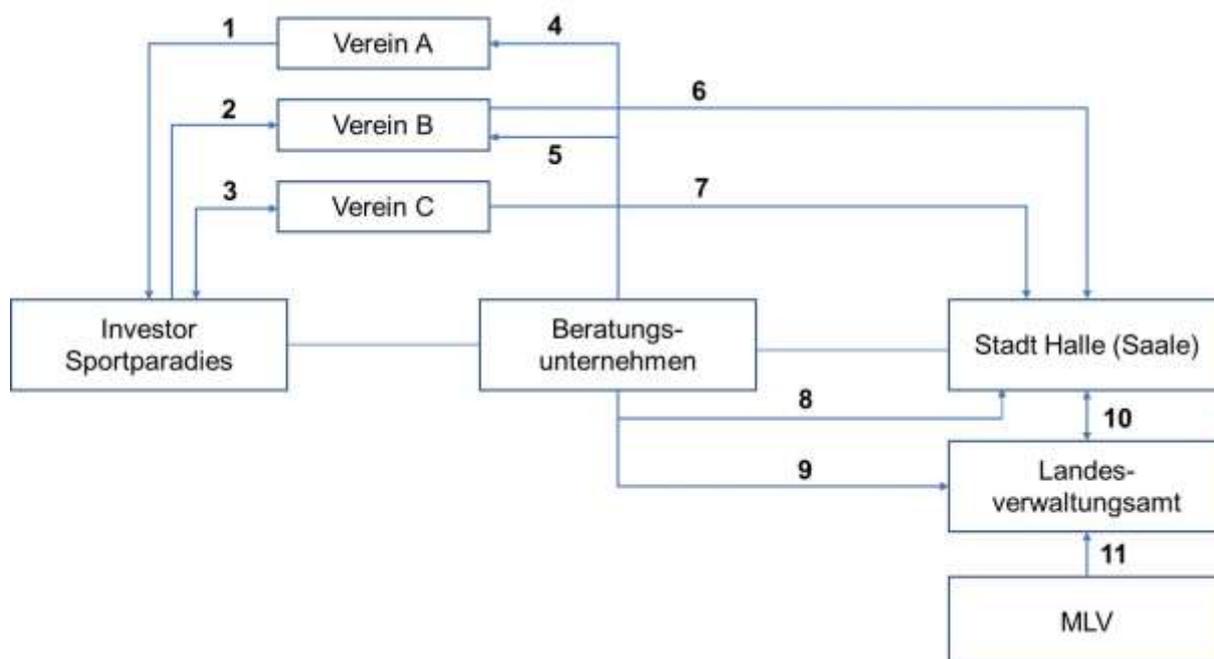
Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bewilligungsbehörde die Einhaltung des kommunalen Eigenanteils korrekt umsetzt und zweckgebundene Spenden Dritter nur im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Reduzierung des kommunalen Eigenanteils bei Kommunen in Haushaltsnotlagen zulässt. Andernfalls sind sie nach dem Subsidiaritätsprinzip von den zuwendungsfähigen Aufwendungen abzuziehen.

8. Auffällige Förderstruktur und weitere Besonderheiten

Dienstposten und Arbeitsplätze, zu deren Zuständigkeit es gehört, Fördermittel zu vergeben, werden als besonders korruptionsgefährdet bewertet.²⁵ Für diese Tätigkeiten gelten u. a. besonders hohe Anforderungen hinsichtlich der Transparenz des Verwaltungshandelns und der Aktenführung sowie besondere Sorgfaltspflichten beim Personaleinsatz, um den geltenden Standards der Korruptionsprävention zu genügen.

Vor dem Hintergrund der im vorliegenden Beitrag dargestellten Prüfungsfeststellungen war uns eine besondere Förderstruktur zur Nutzung von Geldmitteln der Städtebauförderung aufgefallen. Abbildung 4 verdeutlicht die Förderstruktur.

²⁵ Vgl. Nr. 3.3c Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (MBI. LSA 2017, 6 ff.).

Abbildung 4: Förderstruktur Sportparadies

Quelle: eigene Darstellung

Der Investor ließ sich bei der Beantragung der Städtebauförderungsmittel von einem beratenden Unternehmen vertreten. Dieses legitimierte sich für die Wahrnehmung der Interessen des Investors gegenüber der Stadt mit Schreiben vom 11. November 2015.

Ein Inhaber des beratenden Unternehmens war noch in weiteren Funktionen mit dem Sportparadies verbunden. Er war im maßgeblichen Zeitraum als Vorstand des Vereins A und im Vorstand des Vereins B tätig (vgl. Nr. 4 und 5 Abbildung 4). Der Verein A beabsichtigt als Ankermieter die zukünftige Dreifelderhalle des Sportparadieses, die Gegenstand des ersten Fördermittelabschnittes ist, zu nutzen. Das diesbezügliche Angebot für einen Kooperations- und Pachtvertrag war auf den 7. November 2016, datiert (vgl. Nr. 1 Abbildung 4). Der Verein B finanzierte mit einer Spende in Höhe von 200.361,60 € den Eigenanteil der Stadt für den zweiten Fördermittelabschnitt (vgl. Ausführungen unter Punkt 6 und Nr. 7 Abbildung 4). Einen Betrag in Höhe dieser Vereinsspende zahlte wiederum der Investor an den Verein B (vgl. Ausführungen unter Punkt 7 und Nr. 2 Abbildung 4).

Wie unter Punkt 7. Unzulässige Ersetzung des kommunalen Eigenanteils dargestellt - legitimierte das Landesverwaltungsamt – sehr zu unserem Befremden – dieses Vorgehen mit Schreiben vom 29. Oktober 2018 (vgl. Nr. 10 Abbildung 4).

Weiterhin stellen wir ein familiäres Näheverhältnis zwischen einem leitenden Beamten im Landesverwaltungsamt, der die Städtebauförderungsmittel für das Vorhaben genehmigte,

und dem beratenden Unternehmen fest. Ein Mitarbeiter dieses Unternehmens ist in direkter Linie mit diesem leitenden Beamten verwandt (vgl. Ausführungen unter Punkt 8.1 und Nr. 9 Abbildung 4). Auch dieser Mitarbeiter nahm Aufgaben aus dem Mandat des beratenden Unternehmens für den Investor wahr (vgl. Ausführungen unter Punkt 8.1 und Nr. 8 Abbildung 4).

Für die Fördermittelabschnitte 1 und 3 waren ebenfalls Vereinsspenden avisiert (vgl. Ausführungen unter Punkt 6 und Nr. 7 Abbildung 4). Der Verein C erklärte sich bereit, den jeweiligen Eigenanteil der Stadt für diese Fördermittelabschnitte als Spenden aufzubringen. Entsprechende Stadtratsbeschlüsse wurden bereits gefasst. Auch der Verein C weist eine weitere Verbindung zum Investor des Sportparadieses auf. Der Vereinsvorstand dieses Vereins war als eine Art Projektkoordinator für den Investor tätig (vgl. Nr. 3 Abbildung 4).

Schließlich stellen wir auch noch eine Besonderheit bei der Auswahl des Vorhabens Sportparadieses als förderfähige Maßnahme fest (vgl. Ausführungen unter Punkt 8.2 und Nr. 11 Abbildung 4). In den Akten wurde diese Entscheidung nicht sachlich-inhaltlich begründet, sondern lediglich die Bemerkung Ministerwunsch.

Wie bereits ausgeführt, ist in Bereichen, in denen über die Vergabe von Fördermitteln entschieden wird, besonders darauf zu achten, dass die Transparenz des Verwaltungshandelns durch eine vollständige und jederzeit nachvollziehbare Dokumentation in den Akten gewährleistet wird.²⁶ Insbesondere wenn in Verwaltungsverfahren dieselben natürlichen Personen in unterschiedlichen Funktionen auftreten, ist es unumgänglich, die Präventionsvorgaben besonders streng umzusetzen, um jeglichem bösen Anschein vorzubeugen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilte in seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2020 mit, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Einhaltung des Antikorruptionserlasses des Landes zur Kenntnis nehme und die Auffassung zur Bedeutung einer transparenten Verfahrensdurchführung teile. Das dargestellte Schaubild sei jedoch in diesem Zusammenhang ein Zerrbild, das den Vorwurf der Parteilichkeit nicht untersetze. Auch das Landesverwaltungsamt und das Beratungsunternehmen führten aus, dass das Schaubild Verbindungen darlege, die so nicht existierten.

Wir stellen klar, dass wir den Vorwurf der Parteilichkeit nicht erhoben haben. Wir legen lediglich dar, dass der dargestellte Sachverhalt geeignet ist, den Anschein der Parteilichkeit zu erwecken. Im Interesse einer wirkungsvollen Umsetzung der Regelungen zur Korruptions-

²⁶ Vgl. Nr. 5.5 Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (MBI. LSA. 2017,6 ff.).

prävention halten wir es für besonders wichtig, bereits dem ersten bösen Anschein entgegen zu treten.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass es im Rahmen seiner Fachaufsicht auf die strikte Einhaltung des Antikorruptionserlasses des Landes und eine transparente Verfahrensdurchführung achtet.

8.1 Misstrauen gegen die unparteiische Amtsausübung bei der Durchführung des Fördermittelverfahrens

Ein Misstrauen gegen die unparteiische Amtsausübung²⁷ liegt vor, wenn aufgrund objektiv feststellbarer Tatsachen für die Beteiligten bei vernünftiger Würdigung aller Umstände die Besorgnis nicht auszuschließen ist, ein bestimmter Amtsträger werde in der Sache nicht unparteiisch, unvoreingenommen oder unbefangen entscheiden.²⁸

Wir stellen fest, dass ein Angehöriger eines zuständigen leitenden Beamten für den Bereich Städtebauförderung im Landesverwaltungsamt während des Zeitraums, in dem über die Städtebauförderungsmittel für das Sportparadies entschieden wurde, als Mitarbeiter für ein beratendes Unternehmen tätig war. Dieses Unternehmen vertrat den Investor bei der Antragstellung für die Fördermittelabschnitte 1 bis 3 gegenüber der Stadt Halle (Saale). Auch der mit einem leitenden Beamten verwandte Mitarbeiter des beratenden Unternehmens wurde im Rahmen der Mandatswahrnehmung gegenüber der Stadt Halle (Saale) tätig. So führte er Telefonate mit der Stadt, um strittige Fragen der Gesamtfinanzierung des Vorhabens zu klären. Diese Erläuterung führte im Ergebnis dieser Telefonate zu einer konstruktiven Abstimmung in der Sache.

Der leitende Beamte im Landesverwaltungsamt wurde ebenfalls zum Vorhaben Sportparadies tätig. Er war beispielsweise Verfasser des Schreibens vom 29. Oktober 2018 zur Frage der zulässigen Ersetzung des Eigenanteils bei Städtebauförderungsmitteln durch Spenden Dritter. Dabei wurde auch ausdrücklich die Frage diskutiert, ob eine Spende des Investors in Höhe dieses Eigenanteils aus förderrechtlicher Sicht schädlich sei. Das Landesverwaltungsamt hatte - sehr zu unserem Befremden - gegen diesen Geldtransfer nichts einzuwenden.

Dem Vorgesetzten war das familiäre Näheverhältnis bekannt. Er sah jedoch keinen Anlass, über die weitere Mitwirkung des Bediensteten am Förderverfahren, in das das beratende Unternehmen eingebunden war, zu entscheiden. Das Landesverwaltungsamt teilte uns auf Nachfrage mit, dass es weder in der Person des Beamten noch aus der Art der Sachbehand-

²⁷ Vgl. § 1 LVwfG i. V. m. § 21 VwVfG.

²⁸ Vgl. Sächs. OVG Urteil vom 12. September 2019, Az. 4 C 7/18 – juris Rz. 27 m. w. N.

lung Hinweise auf eine fehlende Objektivität im Verfahren sähe. Zudem obliege die Entscheidung zur Auswahl der geförderten Vorhaben dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr.

Wir bewerten die familiäre Verbindung eines zuständigen Entscheidungsträgers mit dem im Fördermittelverfahren beauftragten beratenden Unternehmen des Investors als Indiz, das dazu geeignet ist, die Besorgnis der Befangenheit im Sinne des § 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz Sachsen Anhalt (LVwVfG) i. V. m. § 21 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) zu begründen. Diese Indizwirkung wird noch verstärkt durch die - nach unserer Auffassung - rechtlich nicht nachvollziehbaren Entscheidungen im Fördermittelverfahren (z. B. zur Zulässigkeit der Ersetzung des kommunalen Eigenanteils durch weitergeleitete Spenden des Investors²⁹).

Sinn und Zweck der Vorschrift ist es, ein rechtsstaatlich einwandfreies Verwaltungsverfahren zu garantieren und nicht nur der Parteilichkeit eines Amtsträgers in diesem Verfahren sondern auch dem Anschein der Parteilichkeit vorzubeugen. Dienstposten und Arbeitsplätzen, zu deren Zuständigkeit es gehört, Fördermittel zu vergeben, werden als besonders korruptionsgefährdet bewertet.³⁰ Für diese Tätigkeiten gelten u. a. besonders hohe Anforderungen hinsichtlich der Transparenz des Verwaltungshandelns und der Aktenführung sowie besondere Sorgfaltspflichten beim Personaleinsatz, um den geltenden Standards der Korruptionsprävention zu genügen. Für uns ist es vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar, weshalb das Landesverwaltungsamt trotz Kenntnis der familiären Verbindungen in diesem Fördermittelverfahren keine weiteren Maßnahmen zur Vermeidung „eines bösen Anscheins“ veranlasste.

Mit Schreiben vom 16. Juni 2020 nahmen sowohl der leitende Beamte hier im Auftrag für das Landesverwaltungsamt - als auch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zum Sachverhalt und zur Bewertung Stellung. Beide wiesen die Kritik zurück. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führte aus, dass aus seiner Sicht keine Gründe erkennbar seien, die Zweifel an der Unparteilichkeit rechtfertigen könnten. Das Landesverwaltungsamt ergänzte dieses Vorbringen. Die Behauptung, dass allein die familiäre Beziehung zwischen einem leitenden Beamten im Landesverwaltungsamt und einem Mitarbeiter eines vom Investor beauftragten Beratungsunternehmens geeignet sei, einen bösen Anschein zu erzeugen, sei bewusst falsch und würde darüber hinaus den betroffenen Beamten verächtlich machen.

²⁹ Vgl. Ausführungen in diesem Bericht unter 6. Konkurrierende Verträge

³⁰ Vgl. Nr. 3.3c Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (MBI. LSA 2017, 6 ff.).

Vor dem Hintergrund unserer Feststellungen bewerten wir es als besonders besorgniserregend, dass weder das Landesverwaltungsamt noch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr dies zum Anlass nehmen, die Frage der Besorgnis der Befangenheit zu prüfen. Nach unserer Auffassung ist die Prüfung der einschlägigen verfahrensrechtlichen Normen nicht mit einer Unterstellung der Befangenheit gleichzusetzen. Vielmehr zeigt die Prüfung dieser Normen, dass das Verwaltungsverfahren im Interesse der optimalen Aufgabenerfüllung und des Rechtsstaatsprinzips objektiv durchgeführt und von sachfremden Einflüssen freigehalten werden soll. Insoweit ist es für uns auch unverständlich, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Stellungnahme seiner nachgeordneten Behörde (Landesverwaltungsamt) ausgerechnet von der Person erarbeiten lässt, in der die Besorgnis der Befangenheit nach unserer Auffassung begründet sein könnte. Im Interesse einer objektiven Verfahrensgestaltung wäre an dieser Stelle zumindest eine hausinterne Prüfung des Sachverhaltes durch einen bisher am Verfahren unbeteiligten Bediensteten angezeigt gewesen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bewilligungsbehörde zukünftig die Verfahrensregelungen zum Schutz der objektiven Entscheidungsfindung einhält. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat im Rahmen seiner Fachaufsicht entsprechend darauf hinzuwirken.

8.2 Auswahl der Maßnahme auf Ministerwunsch

Rechtsgrundlage für die Städtebauförderung sind die jährlich abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern und die dazu erlassenen Förderrichtlinien der Länder.³¹ Die Mittel der Städtebauförderung werden nicht pauschal oder für Einzelprojekte vergeben, sondern beziehen sich auf ein jeweils genau begrenztes Fördergebiet.³² Voraussetzung nach den Bund-Länder-Programmen ist die Einbettung der Förderung von bestimmten Gebieten in die städtebaulichen Planungs- und Entwicklungskonzepte.

Wir stellten zur Einbettung des Sportparadieses in die Stadtentwicklungsplanung unter Punkt 2 bereits folgendes fest:

³¹ Vgl. § 164 Abs. 1 BauGB.

³² Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Städtebauförderung 2019 – Informationen zu den Förderprogrammen, S. 12.

Das Sportparadies liegt im Stadtumbaugebiet „Südliche Innenstadt“ der Stadt.³³ Das Ziel einer Schwerpunktförderung Sportanlagenbau war im o. a. Stadtumbaugebiet indessen nicht vorgesehen.

Obwohl eine Schwerpunktförderung Sportanlagenbau in der bisherigen Planung der Stadt so nicht geplant war, entschied sie sich für das Jahr 2016 im Rahmen der Gesamtmaßnahme „Südliche Innenstadt“ nur wenige Einzelmaßnahmen durchzuführen und die Förderung schwerpunktmäßig auf ein Großprojekt zu konzentrieren.

Nachvollziehbare sachliche Gründe für die Aufnahme der Fördermaßnahmen Sportparadies in die Gesamtmaßnahme „Südliche Innenstadt“ konnten wir weder der Aktenlage in der Stadt noch den Akten des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr entnehmen.

In einer ministeriellen Maßnahmenliste vom 8. November 2016 war zur Förderung des Sportparadieses unter Begründung ein Arbeitsvermerk Ministerwunsch enthalten. Eine weitere sachlich-inhaltliche Begründung zur städtebaulichen Bedeutung des Projekts im Fördergebiet war nicht vermerkt.

Wir bewerten die Einordnung der ersten beiden Fördermittelabschnitte als förderfähige Stadtumbaumaßnahme nach dem Programm „Stadtumbau Ost“ kritisch. Nach unserer Auffassung stellt die öffentliche Finanzierung einer privatwirtschaftlichen Sportstätte als Großprojekt über die Städtebauförderung grundsätzlich eine sensible Thematik dar.³⁴ Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei förderfähigen städtebaulichen Gesamtmaßnahmen i. d. R. um ein Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen mit gebietlichem Bezug und Auswirkungen.³⁵ Nach der sog. „ganzheitlichen Betrachtung“ kann eine einzelne Stadtumbaumaßnahme im Ausnahmefall förderfähig sein, wenn die Einzelmaßnahme für das Gebiet besonders bedeutsam ist und die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung des Stadtumbaus auch für das ganze Gebiet, das zum Stadtumbaugebiet erklärt wird, erforderlich ist.³⁶

Die Anmerkung Ministerwunsch belegte zwar die besonders hohe Anbindung des Projekts. Sie entsprach jedoch nicht den ursprünglichen stadtplanerischen Intentionen der Stadt für dieses Gebiet. Zum Zeitpunkt der ersten Förderentscheidungen war das Projekt in dieser

³³ E-Mail der Stadt an den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt vom 21. Oktober 2019.

³⁴ Vgl. Auch Ausführung des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 2016, Teil 2, V 1 „Missbräuchlicher Einsatz von Bundes- und Landesmitteln bei der Städtebauförderung im Ortsteil Schierke“ – Eisstadion „Schierke-Arena“. Im Weiteren sei auch auf die Schwierigkeiten des Unterhalts und Betriebs dieser Anlage verwiesen (u. a. Pressemitteilung in der Volksstimme, www.volksstimme.de vom 21. Oktober 2019).

³⁵ Vgl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB Kommentar, Verlag C. H. Beck, 128. Lieferung, Februar 2018; § 171 a, Rn. 12.

³⁶ Ebenda.

Form nicht als Stadtumbaumaßnahme im Stadtumbaugebiet „Südliche Innenstadt“ vorgesehen. Außerdem bestand nach der damaligen Sportfachplanung der Stadt kein Bedarf für dieses Großprojekt.

Folglich lag keine sachlich-inhaltliche Begründung für die Förderfähigkeit dieser Maßnahme vor. Auch die nachträgliche Aufnahme des Projekts in das Integrierte Stadtentwicklungskonzept Halle 2025 stellte nach unserer Auffassung eine fragwürdige Anpassung der städtischen Planung an die tatsächlichen Lage dar.

Wir weisen darauf hin, dass die sachlich-inhaltlichen Gründe der Auswahlentscheidung in der Akte nicht dokumentiert waren. Der Akte war nur der Vermerk Ministerwunsch zu entnehmen.

In Bereichen, in denen über die Vergabe von Fördermitteln entschieden wird, ist besonders darauf zu achten, dass die Transparenz des Verwaltungshandelns durch eine vollständige und jederzeit nachvollziehbare Dokumentation in den Akten gewährleistet wird.³⁷ Vor diesem Hintergrund bewertet der Landesrechnungshof die fehlende sachlich-inhaltliche Begründung zur Auswahl des Fördergegenstandes als besonders kritikwürdig. Der Landesrechnungshof erwartet von der Landesverwaltung, dass sie Maßnahmen ergreift, die zukünftig bei der Auswahl der Fördergegenstände entsprechend den landesrechtlichen Vorgaben zur Korruptionsprävention die Transparenz sicherstellt.

9. Fazit

Die Prüfung deckte erhebliche Fehler bei der planungsrechtlichen und zuwendungsrechtlichen Beurteilung des Projekts auf. Insofern ist es keine Lösung, das Bauvorhaben wie bisher um jeden Preis zu fördern und die Voraussetzungen der Städtebauförderungsrichtlinien sowie die weiteren haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zu ignorieren beziehungsweise auszuhöhlen. Auch wenn im Zuwendungsverfahren dem Zuwendungsgeber grundsätzlich ein Ermessensspielraum zukommt, verletzt der bisherige Ansatz zur Unterstützung des Bauvorhabens Sportparadies über die Städtebauförderung die haushaltsrechtlichen Vorgaben grob.

³⁷ Vgl. Nr. 5.5 Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (MBI. LSA. 2017,6 ff.).

Die zentralen Fragen, die sich wie ein roter Faden durch die Bau- und Fördergeschichte der Maßnahme ziehen, ist die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung und einer wirtschaftlichen Nutzung des Projekts vor dem Hintergrund des Bedarfs an Sportstätten in der Stadt Halle (Saale) und Umgebung. Diese Fragen wurden von allen Akteuren im bisherigen Verfahren nur ungenügend beantwortet.

Aus der Gesamtschau der festgestellten Verstöße kann nur gefolgert werden, dass der aktuell beschrittene förderrechtliche Weg nicht mit den städtebauförderrechtlichen Grundsätzen zu vereinbaren ist.

Bei der Frage, wie mit der jetzigen Situation umzugehen ist, erwartet der Landesrechnungshof auch, Alternativen zu den bisherigen Konzepten zu bedenken und die rechtlichen Verpflichtungen aus dem Durchführungsvertrag zu prüfen.

Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof von der Bewilligungsbehörde und der Stadt Halle (Saale), dass sie die Förderung des Vorhabens unter Berücksichtigung seiner Feststellungen erneut prüft. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob und wie bereits ausgezahlte und bewilligte Fördergelder der Städtebauförderung zurückverlangt beziehungsweise zurückgenommen werden können.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.