

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2019

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2018



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 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

AV	–	Abwasserverband
AZV	–	Abwasserzweckverband
BGBI.	–	Bundesgesetzblatt
BGH	–	Bundesgerichtshof
EFRE	–	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
GG	–	Grundgesetz
GKG LSA	–	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GVBl. LSA	–	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	–	Haushaltsgrundsätzegesetz
k. A.	–	Keine Angabe
KAG LSA	–	Kommunalabgabengesetz
KVG LSA	–	Kommunalverfassungsgesetz
LH MD	–	Landeshauptstadt Magdeburg
LHO	–	Landeshaushaltsordnung
LSA	–	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	–	Landtagsdrucksache
LV LSA	–	Landesverfassung
MBI. LSA	–	Ministerialblatt
MI LSA	–	Ministerium für Inneres und Sport
RdErl.	–	Runderlass
TAZV	–	Trink- und Abwasserzweckverband
WAV	–	Trink- und Abwasserverband
WAZV	–	Wasser- und Abwasserzweckverband
WV	–	Wasserverband

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	IV
Abschnitt A – Grundsatzbeitrag	5
Milliardengeschäfte mit Zinswetten.....	5
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....	21
1 Defizite bei der Steuerfahndung	21
2 Unwirtschaftliches Handeln der Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH.....	30
3 Nicht nachvollziehbare Kostenerstattung an die Investitionsbank Sachsen-Anhalt für die Geschäftsbesorgung des Förderprogramms Tourismuswerbung.....	41
4 Unwirtschaftliches Handeln bei der automatisierten Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst	45
5 Bundesfernstraßen in Auftragsverwaltung des Landes - ein „weiter so“ nicht möglich ...	54
6 Erhebliche Verstöße bei der institutionellen Förderung des Zentrums für Mittelalterausstellungen	65
Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes.....	88
Zuständigkeit des Senates	89

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Milliardengeschäfte mit Zinswetten

Die Ergebnisse der durchgeführten Prüfungen des Landesrechnungshofes belegen, dass Kommunen und Zweckverbände in Sachsen-Anhalt derivative Finanzierungsinstrumente in bisher nicht bekannten Größenordnungen einsetzten. Der Landesrechnungshof hat auf kommunaler Ebene mit Derivaten belegte Kreditgeschäfte in Höhe von mindestens 1,73 Mrd. € festgestellt.

Zahlreiche Kommunen haben keine oder nur lückenhafte Kenntnisse über die von ihren Beteiligungsgesellschaften getätigten Derivategeschäfte, so dass hier erhebliche Risiken für kommunale Haushalte bestehen.

Insbesondere entstanden in einzelnen Zweckverbänden der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung Verluste aus spekulativen Derivategeschäften. Diese Verluste wurden teilweise widerrechtlich in die Kalkulation der Gebühren einberechnet.

1. Vorbemerkungen

Derivate sind Finanzinstrumente, deren Preise von den Kursschwankungen oder den Preis-erwartungen anderer Basiswerte abhängig sind. Sie sind oft so konstruiert, dass sie die Schwankungen der Preise dieser Anlageobjekte überproportional nachvollziehen. Daher lassen sie sich sowohl zur Absicherung gegen Wertverluste als auch zur Spekulation auf Kursgewinne des Basiswerts verwenden.¹ Auf kommunaler Ebene kamen dabei insbesondere derivative Finanzinstrumente in Form von Zinsderivaten oder sog. Swap-Verträgen (Zins austauschgeschäften) zum Einsatz.²

Die grundsätzliche Berechtigung von Kommunen, derivative Finanzinstrumente einzusetzen, beruht auf ihrer Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 GG und Art. 87 LV LSA. Sie haben dabei jedoch die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten.³ Der Einsatz von Derivaten im kommunalen Bereich findet daher seine Grenze im Spekulationsverbot. Danach ist es den Kommunen untersagt, unkalkulierbare Risiken bei der Verwaltung kommunalen Vermögens einzugehen.⁴

¹ Vgl.: <http://boersenlexikon.faz.net/derivate.htm>; Stand 5. Juli 2018, 11:29 Uhr.

² Vgl. <http://das.wirtschaftslexikon.com>; Stand 16. Mai 2018.

³ Diese Vorschriften gelten gem. § 2 Abs. 4 GKG-LSA auch für Zweckverbände.

⁴ Vgl. auch Ausführungen des Ministerium für Inneres und Sport in der Kleinen Anfrage vom 15. Juli 2017 (LT-Drs. 7/1545).

Der Landesrechnungshof führte im Zeitraum von Oktober 2017 bis Mai 2018 eine überörtliche Prüfung nach § 137 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA als Querschnittsprüfung aller in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Kommunen und Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung durch. Schwerpunkte dieser Prüfung waren Derivategeschäfte und die aus ihnen resultierenden Folgen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen und Zweckverbände. Auch Derivategeschäfte kommunaler Beteiligungsgesellschaften⁵ wurden in die Prüfung mit einbezogen.

Die Prüfung erfolgte in zwei Teilen. Im ersten Prüfungsabschnitt verschaffte sich der Landesrechnungshof im Rahmen einer softwaregestützten Erhebung einen Überblick zum grundsätzlichen Einsatz derivativer Geschäfte auf kommunaler Ebene. Dabei wurde festgestellt, dass insbesondere Zweckverbände und kommunale Beteiligungsgesellschaften in der Vergangenheit Gebrauch von Derivaten machten. Die Prüfungsergebnisse fanden Eingang in den Jahresbericht 2018, Teil 1. In diesem Bericht wurden u. a. die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Derivateeinsatzes auf kommunaler Ebene ausführlich behandelt. Diese Prüfungserkenntnisse waren Anlass für gesetzliche Anpassungen.⁶ Darüber hinaus setzte der Landtag den 17. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur Befassung mit diesem Thema ein.

Bei der softwaregestützten Erhebung gaben drei Landkreise, 12 Städte und 25 Zweckverbände an, dass sie selbst oder ihre Beteiligungsgesellschaften/Eigenbetriebe Derivategeschäfte durchführten. Im zweiten Prüfungsabschnitt - der Bestandteil des vorliegenden Jahresberichtes ist - wählte der Landesrechnungshof im Rahmen einer Stichprobe neun Kommunen und acht Zweckverbände für eine örtliche Prüfung aus, um die Prüfungserkenntnisse der softwaregestützten Erhebung zu plausibilisieren. Die folgende Tabelle zeigt die geprüften Kommunen und Zweckverbände:

Tabelle 1: Geprüfte Kommunen und Zweckverbände

	Stadt	Zweckverband
1.	Bitterfeld-Wolfen	AV Köthen
2.	Dessau-Roßlau	AZV Merseburg
3.	Halberstadt	AZV Saalemündung
4.	Halle (Saale)	TAZV Vorharz
5.	Landeshauptstadt Magdeburg	WAV Holtemme-Bode
6.	Naumburg	WAV Saale-Unstrut
7.	Weißenfels	WAZV Elbe-Elster-Jessen
8.	Wernigerode	WV Südharz
9.	Lutherstadt Wittenberg	

⁵ Unternehmen in Privatrechtsform gem. § 129 KVG LSA, an denen die Kommune beteiligt ist.

⁶ Einführung des gesetzlich verankerten Spekulationsverbotes in § 98 Abs. 2 KVG LSA und Genehmigungsvorbehalt für Derivategeschäfte oder vergleichbare Finanzgeschäfte (§ 108 Abs. 5 KVG LSA).

Der Landesrechnungshof erhob insbesondere Daten zu den folgenden Themenbereichen:

1. Organisationsstrukturen für den Derivateeinsatz
2. Höhe und Anzahl der abgeschlossenen Derivategeschäfte und der mit Derivaten belegten Grundgeschäfte
3. Mit negativen Marktwerten beendete Derivategeschäfte

2. Allgemeine Ergebnisse der örtlichen Erhebungen – Schlimmer geht immer!

2.1. Organisationsstrukturen für den Derivateeinsatz

Grundsätzlich sollten Kommunen und Zweckverbände, die Derivategeschäfte einsetzten, die zu beachtenden Aspekte in einer Dienstanweisung regeln. Bereits im „Derivaterlass 1999“⁷ gab das damalige Ministerium des Innern grundsätzliche Inhalte einer solchen innerdienstlichen Regelung vor.

Bereits die softwaregestützte Erhebung ergab, dass die wenigsten der geprüften Städte und Zweckverbände Dienstanweisungen zu diesem Thema erlassen hatten. Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof weiterhin fest, dass vorhandene Dienstanweisungen i. d. R. „nur auf dem Papier standen“. Häufig kannten die für die Derivategeschäfte zuständigen Bediensteten ihre aus dieser Dienstanweisung resultierenden Aufgaben und Pflichten überhaupt nicht.

Die vorgefundenen Dokumentationen über abgeschlossene Derivategeschäfte waren i. d. R. ebenfalls unzureichend.⁸ Sie ließen mehrheitlich die Darstellung der mit dem Derivateeinsatz angestrebten Einschätzungen und Ziele der Kommune/des Zweckverbandes vermissen. Dies wirkte sich auch auf das Berichtswesen aus. Dieses stellte sich meistens als unregelmäßig, unstrukturiert und konzeptlos dar.

2.2 Höhe und Anzahl der abgeschlossenen Derivategeschäfte und der mit Derivaten belegten Grundgeschäfte

Um das Ausmaß des Einsatzes von derivativen Finanzinstrumenten auf kommunaler Ebene näher einzugrenzen, wurden die geprüften Stellen nach der Anzahl und nach der Gesamthö-

⁷ Derivative Finanzinstrumente und Umschuldungen, RdErl. des MI vom 28. September 1999 – 32.14-10245/1 (MBI. LSA 1999, 1593 ff.).

⁸ Vgl. Ausführungen zu Anforderungen an die Dokumentation und das Berichtswesen beim Einsatz von Derivaten, Jahresbericht 2018, Teil 1 S. 21 ff.

he der mit Derivaten abgesicherten Grundgeschäfte befragt. Die örtlichen Erhebungen ergaben erhebliche Abweichungen zu den eigenen Angaben in der softwaregestützten Erhebung:

Bei der softwaregestützten Erhebung gaben die geprüften Stellen an, sie selbst bzw. ihre Beteiligungsgesellschaften und Eigenbetriebe hätten Grundgeschäfte in Höhe von **mindestens 1,23 Mrd. €** mit Derivaten belegt. Im Ergebnis, der nur bei den örtlichen Erhebungen zusätzlich festgestellten Derivategeschäfte, erhöhte sich dieser Wert kumulativ um rd. **500 Mio. €** auf mindestens **1,73 Mrd. €**.

Weiterhin ergaben die örtlichen Erhebungen auch gravierende Abweichungen bei der Anzahl der abgeschlossenen Derivategeschäfte.

Lediglich in einem Fall war die erhobene Anzahl nach unten zu korrigieren.⁹ Bei fünf Stichproben konnte die im Rahmen der softwaregestützten Erhebung ermittelte Zahl bestätigt werden.¹⁰ In acht weiteren Fällen wurde eine – teilweise erhebliche - Erhöhung gegenüber der ursprünglich ermittelten Zahlenbasis festgestellt.¹¹ Gravierende Abweichungen ergaben sich insbesondere bei den Angaben der Wasser- und Abwasserzweckverbände.

Ursächlich hierfür waren nach Auffassung des Landesrechnungshofes unterschiedliche Zählweisen insbesondere bei sog. „Doppelswaps“¹² und „restrukturierten“ Portfolioswaps sowie die teilweise – insbesondere in Zweckverbänden - mangelnde Übersicht bzw. fehlende Dokumentation zu abgeschlossenen Derivategeschäften.

Der Landesrechnungshof ging bei seinen Erhebungen grundsätzlich davon aus, dass jedes mit einem Derivat belegte Kreditgeschäft bei der Ermittlung der Gesamthöhe im Zeitraum 1999 bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit einzubeziehen war. So haben Kommunen den mehrmaligen Abschluss von Derivategeschäften mit Bezug auf dasselbe Kreditgeschäft nur als ein Geschäft gezählt.

Die aufgetretenen Differenzen konnten, unter anderem aufgrund der Aktenlage, nur teilweise geklärt werden. Deswegen war es nur in fünf von 17 Fällen möglich, konkrete Daten festzustellen, wie die folgende Tabelle zeigt:

⁹ Stadt Bitterfeld-Wolfen.

¹⁰ Landeshauptstadt Magdeburg, Stadt Wernigerode, Lutherstadt Wittenberg, WAV Holtemme-Bode, WV Südharz.

¹¹ Stadt Halle (Saale), Stadt Naumburg, AV Köthen, AZV Merseburg, AZV Saalemündung, TAZV Vorharz, WAV Saale-Unstrut, WAZV Elbe-Elster-Jessen.

¹² Diese bestehen aus einem Payer-Swap und einem Receiver-Swap.

Tabelle 2: Vergleich eigene Angaben und örtliche Erhebungen

	Derivategeschäfte (Anzahl)		Gesamthöhe abgesicherter Kreditgeschäfte (in €)	
	Eigene Angaben	Örtl. Erhebung	Eigene Angaben	Örtl. Erhebung
AZV „Elbe-Elster- Jessen“	1	89	42.036.566	405.185.288
AV Köthen	12	17	39.709.875	81.868.049
AZV Merseburg	5	10	14.488.331	55.050.425
WAV Saale-Unstrut	2	12	5.369.673	36.101.231
Stadt Naumburg	1	6	4.729.449	26.391.725

2.3 Mit negativen Marktwerten beendete Derivategeschäfte

Um Anhaltspunkte für die Ermittlung eines möglichen Schadensausmaßes zu erhalten, erhob der Landesrechnungshof auch Daten zu eingepreisten negativen Marktwerten bei beendeten Derivategeschäften.

Die folgende Tabelle vergleicht die eigenen Angaben mit dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen:

Tabelle 3: Vergleich eigene Angaben und örtliche Erhebungen

Stadt/Verband	Negativer Marktwert beendeter Derivate- geschäfte Eigene Angaben (in €)	Negativer Marktwert im Er- gebnis der örtlichen Erhe- bungen durch den Landes- rechnungshof (in €)
WAV Holtemme-Bode	6.888.400	0
Stadt Halle (Saale)	1.624.000	4.829.900
WAV Saale-Unstrut	437.000	437.000
Stadt Naumburg	Keine Angabe	Keine konkrete Angabe möglich ¹³
TAZV Vorharz	Keine Angabe	2.151.500
WAZV Elbe-Elster- Jessen	Keine Angabe	Mindestens 19.777.000 ¹⁴
WV Südharz	Keine Angabe	Keine konkrete Angabe möglich ¹⁵

¹³ Dokumentationsmängel.

¹⁴ Der Landesrechnungshof führt 2019 eine Tiefenprüfung des Verbandes durch.

¹⁵ Unterlagen nicht vollständig vorhanden.

Der Landesrechnungshof berücksichtigte im Rahmen der Prüfung negativer Marktwerte folgende Aspekte:

- Die mit den Jahresabschlüssen bzw. anlassbezogenen ausgewiesenen negativen Marktwerte stellen eine von den Kreditinstituten stichtagsbezogene Bewertung von Derivategeschäften für den weiteren Verlauf bis zur regulären Beendigung. Sie sind betragsmäßig nicht automatisch als Verlust oder Schaden zu qualifizieren.
- Bei einer vorzeitigen Beendigung von Derivategeschäften entsprechen die dann ausgewiesenen negativen Marktwerte dem Preis, der für die vorzeitige Beendigung des Geschäftes zu zahlen ist. Sie stellen eine Art „Vorfälligkeitsentschädigung“ und somit einen realisierten Verlust dar.
- Ob der mit Beendigung erzielte Verlust aus einem Derivategeschäft auch zu Haftungsansprüchen führt, ist dann im Einzelfall unter Berücksichtigung der Grundsatzentscheidung und der produktspezifischen Besonderheiten zu ermitteln.

Der Landesrechnungshof stellte bei den örtlichen Erhebungen fest, dass das Verständnis der Städte/Zweckverbände hinsichtlich der Begriffe „Beendigung“ und „negativer Marktwert“ teilweise von seiner Auffassung abwich.

Insbesondere stellte die Beendigung eines Derivategeschäftes unter Feststellung eines negativen Marktwertes und dessen Einpreisung in ein neues Derivategeschäft nach Ansicht der geprüften Städte und Zweckverbände keine relevante Beendigung im Sinne der Erhebungen dar.

Bei Städten und Zweckverbänden, die angaben, ihre Beteiligungen hätten Derivategeschäfte mit negativen Marktwerten beendet, konnte der Landesrechnungshof aufgrund fehlender Prüfungsrechte diese Angaben nicht weiter nachprüfen und konkretisieren. Für die Rechnungsprüfungsämter und den Landesrechnungshof sind bisher nur in Einzelfällen Prüfungsrechte in kommunalen Beteiligungsunternehmen eingeräumt. Auch Prüfungen in Kommunen unter 25.000 Einwohner und deren Beteiligungsunternehmen fanden bisher nicht statt.

Deshalb ist die Aussagekraft der angeführten Zahlen eingeschränkt. Die Erkenntnisse aus den örtlichen Erhebungen belegen jedoch den bisher gewonnenen Eindruck zur Relevanz des Themas „Einsatz derivativer Finanzprodukte auf kommunaler Ebene“. Es ist davon auszugehen, dass das Schadensausmaß aus spekulativen Derivategeschäften auf kommunaler Ebene insbesondere durch eingepreiste negative Marktwerte in Nachfolgegeschäfte erheblich größer ist als aufgrund der bisherigen Zahlengrundlage angenommen.

Damit kommt der Frage, wie die betroffenen Kommunen und Zweckverbände die Fehler der Vergangenheit aufarbeiten können, eine umso größere Bedeutung zu. Da es sich bei Derivategeschäften um hochkomplexe Finanzinstrumente handelt, ist die Aufarbeitung der Altfälle nicht nur zeitintensiv, sondern erfordert häufig auch die Hinzuziehung externen Sachverständigen. Damit entstehen zusätzliche Kosten.

Eine Aufarbeitung der Altfälle ist insbesondere erforderlich, soweit noch laufende Verträge bestehen, in die in der Vergangenheit negative Marktwerte aus beendeten spekulativen Derivategeschäften eingepreist wurden. Hier müssen die betroffenen Kommunen und Zweckverbände prüfen, ob es wirtschaftlich ist, diese Verträge fortzusetzen und ob ggf. vorzeitige Beendigungsmöglichkeiten bestehen. Eine Aufarbeitung der Altfälle sollte vorrangig zur Durchsetzung noch erfolversprechender, noch nicht verjährter Schadensersatz- oder Regressforderungen betrieben werden. Auch ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Mehrere geprüfte Stellen kritisierten im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens die Zählweise des Landesrechnungshofes zur Höhe der mit Derivategeschäften belegten Grundgeschäfte und der Höhe der negativen Marktwerte. Diese Zahlen seien unrealistisch und nicht aussagekräftig.

Der Landesrechnungshof hält an seinen Aussagen fest. Ihm ist bewusst, dass es sich bei den dargestellten Zahlen nicht um exakte, nach finanzmathematischen Methoden belegbare Werte handelt. Er wählte die dargestellte Methode, um die Vielzahl der Geschäfte und die damit einhergehenden, jeweils erhöhten Risiken abzubilden und zu verdeutlichen.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde auf eine landeseinheitliche Aufarbeitung dieser Altfälle in den betroffenen Kommunen und Zweckverbänden hinwirkt und dafür verbindliche Handlungsanweisungen vorgibt. Weiterhin hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass das Land die kommunale Ebene durch Landesexpertise unterstützt. Außerdem sind die sich aus den bestehenden Regelungen ergebenden Verpflichtungen zur Einräumung von Prüfrechten für die Rechnungsprüfungsämter und den Landesrechnungshof bei kommunalen Beteiligungsunternehmen konsequent anzuwenden. Sie sind ggf. auch mit kommunalaufsichtlichen Mitteln durchzusetzen. Für Kommunen bis zu 25.000 Einwohner haben die Kommunalaufsichtsbehörden die Möglichkeit, den Landesrechnungshof um Prüfung zu ersuchen, bisher nicht genutzt.

3. Derivategeschäfte in kommunalen Beteiligungsunternehmen – ein nicht einschätzbares Risiko!

Der Landesrechnungshof prüfte im Rahmen der softwaregestützten Erhebung auch, ob Beteiligungsgesellschaften der Kommunen und Zweckverbände Derivategeschäfte tätigten. Sechs Städte und ein Zweckverband gaben an, dass privatrechtlich organisierte Gesellschaften, an denen sie zum Zeitpunkt der Erhebungen mehrheitlich beteiligt waren, Derivategeschäfte abschlossen:

Tabelle 4: Beteiligungsgesellschaften der geprüften Einrichtungen und abgeschlossene Derivate

Beteiligungen der Stadt/ des Zweckverbandes	Anzahl Derivate	Höhe abgesicherte Grundgeschäfte (in €)	Derivate mit negativem Marktwert beendet?	Höhe negativer Marktwerte (in €)
Bitterfeld-Wolfen	2	6.770.771	nein	0
Dessau-Roßlau	k. A.	k. A.	ja	3.615.000
Halberstadt	1	2.500.000	nein	0
Halle (Saale)	25	221.989.539	ja	k. A.
Landeshauptstadt Magdeburg	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Naumburg	0	0	0	0
Schönebeck	2	2.000.000	nein	0
Weißenfels	4	25.900.000	ja	k. A.
Lutherstadt Wittenberg	Ja, aber k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
WAV Saale-Unstrut	2	13.000.000	nein	0

Der Landesrechnungshof beabsichtigte, die o. g. Angaben im Rahmen der örtlichen Erhebungen zu ergänzen und zu konkretisieren. Aufgrund nicht gem. § 140 KVG LSA eingeräumter Prüfrechte des Landesrechnungshofes in den kommunalen Beteiligungsunternehmen gestaltete sich dies im Regelfall schwierig.

Außerdem lagen dem Beteiligungsmanagement der Kommunen häufig keine Unterlagen zum Einsatz derivater Finanzinstrumente in ihren Beteiligungen vor. Die Kommunen begründeten dies damit, dass Derivategeschäfte „eigene Angelegenheiten“ der Beteiligungsgesell-

schaften seien, auf die die Kommunen als Gesellschafter keinen Einfluss nähmen. Darüber hinaus waren auch den Rechnungsprüfungsämtern in der Regel keine Prüfungsrechte eingeräumt.

Der Landesrechnungshof beschränkte aufgrund dieser Ausgangslage seine Prüfung auf die Auswertung der ihm ebenfalls nur z. T. zur Verfügung gestellten Beteiligungsberichte der geprüften Städte bzw. Prüfungsberichte der Jahresabschlüsse kommunaler Beteiligungen. Er erhielt dabei Hinweise auf Art und Umfang getätigter Derivategeschäfte und teilweise auf Derivategeschäfte, die mit negativen Marktwerten beendet wurden.

Stadt Halle (Saale)

Die Stadt Halle (Saale) gab bei der softwaregestützten Erhebung an, dass ihre Beteiligungsgesellschaften 25 Derivategeschäfte zur Absicherung von Grundgeschäften i. H. v. 222 Mio. € abschlossen. Es seien Derivategeschäfte mit negativen Marktwerten beendet worden, zu deren Höhe jedoch keine Angaben gemacht wurden.

Bei den örtlichen Erhebungen standen dem Landesrechnungshof die bei der Beteiligungsanstalt der Stadt Halle (Saale) (BMA) zugänglichen Informationsquellen (Berichte über die Prüfungen der Jahresabschlüsse in digitaler Form) für sieben Beteiligungsgesellschaften zur Verfügung.

- Insgesamt sieben Beteiligungsunternehmen der Stadt führten Derivategeschäfte in ihrem Portfolio.
- Ein Beteiligungsunternehmen hielt am 31. Dezember 2016 einen Zinsswap mit einem Nominalvolumen von 35.888.000 € (Laufzeit bis zum 30. Juni 2038; Marktwert zum 31. Dezember 2016 minus 20.417.000 €).
- Drei Unternehmen schlossen Swaps zur Lieferung von Treibhausemissionsberechtigungen ab.

Stadt Halberstadt

Die Stadt Halberstadt gab im Rahmen der softwaregestützten Erhebung an, dass ihre Beteiligungsgesellschaften ein Derivategeschäft zur Absicherung eines Grundgeschäfts i. H. v. 2.500.000 € abgeschlossen haben. Es seien keine Derivategeschäfte mit negativen Marktwerten beendet worden.

Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Beteiligungsverwaltung der Stadt über keine Informationen zu derivativen Finanzierungsinstrumenten ihrer Beteiligungsgesellschaften verfügte. Aus den bei der Beteiligungsverwaltung vorliegenden Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen war jedoch zu entnehmen, dass mehrere städtische Gesellschaften derivative Finanzierungsinstrumente einsetzten:

- NOSA GmbH Holding der Stadt Halberstadt (NOSA),
- Halberstadtwerke GmbH (HSW),
- Halberstädter Wohnungsgesellschaft mbH (HaWoGe) und
- Abwassergesellschaft Halberstadt GmbH (AWH) - hier: Collar-Swap.

Die HSW und AWH bildeten aufgrund von Derivategeschäften in den Jahresabschlüssen 2016 „Drohverlustrückstellungen“ in Höhe von 2.000 € bzw. 32.000 € – ein Indiz für eventuell notwendige Zahlungen wegen negativer Marktwerte der abgeschlossenen Derivategeschäfte.

Stadt Dessau-Roßlau

Die Stadt Dessau-Roßlau gab bei der softwaregestützten Erhebung an, ihre Beteiligungsgesellschaften hätten Derivategeschäfte mit negativen Marktwerten i. H. v. 3.615.000 € beendet.

Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass die Stadt Dessau-Roßlau zu Derivategeschäften ihrer Beteiligungen nur über Informationen verfügte, die in den Jahresabschlüssen der Gesellschaften enthalten waren. Danach belegte die Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (DVV – Stadtwerke) mit ihren Tochtergesellschaften im Prüfungszeitraum Grundgeschäfte in Höhe von rd. 100 Mio. € mit Derivaten. Im geprüften Zeitraum liefen diese Derivategeschäfte ohne angegebene Verluste aus. Die zur DVV gehörende Gasversorgung Dessau GmbH löste am 6. Februar 2012 einen Zinsswap durch Zahlung von 3,62 Mio. € ab.

Stadt Bitterfeld-Wolfen

Dem Beteiligungsmanagement der Stadt lagen nur wenige Unterlagen zu Derivategeschäften ihrer Gesellschaften vor. Die Neue Bitterfelder Wohnungs- und Baugesellschaft mbH als Beteiligungsgesellschaft der Stadt schloss zwei Derivategeschäfte

ab. Weitere Auskünfte erteilte sie im Rahmen der örtlichen Erhebungen weder an die Stadt noch an den Landesrechnungshof.

Der Landesrechnungshof stellte insgesamt fest, dass zahlreiche Städte bzw. deren Beteiligungsmanagement keine oder nur lückenhafte Kenntnisse über die von ihren Beteiligungsunternehmen getätigten Derivategeschäften hatten. Ihnen fehlten damit auch wesentliche Informationen, die sie benötigten, um als Gesellschafter Risiken aus diesen Geschäften und das unter Umständen drohende Schadenspotential beurteilen bzw. einschätzen zu können. Dadurch konnten und können sie auch keine erforderlichen Schritte zur Schadensminimierung/Schadensvermeidung einleiten.

Die kommunalen Beteiligungen sind so zu steuern, dass die öffentliche Aufgabenerfüllung dauerhaft sichergestellt ist. Darüber hinaus sollen die kommunalen Beteiligungen auch einen finanziellen Beitrag zur Haushalts- und Wirtschaftsführung ihrer Gesellschafter leisten.

Dieser kann jedoch potenziell gefährdet werden, sofern Risiken zu konkreten Schäden werden. Finanzderivaten wohnen besonders hohe Risiken inne. Ihr höchstes Risikopotenzial entfalten sie, wenn sie für die reine Spekulation verwendet werden.

Somit obliegt insbesondere dem Beteiligungsmanagement der Kommunen eine besondere Sorgfaltspflicht, da die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen im Verhältnis zum kommunalen Haushalt in der Regel sehr groß ist. Außerdem besteht bei den komplexen Derivaten aufgrund der Hebelwirkung ein besonders hohes Schadenspotential.

Es muss daher im besonderen Interesse der Kommunen sein, ihre Beteiligungsunternehmen so zu steuern und ihre Mandatsträger entsprechend zu schulen und zu sensibilisieren, dass derartige Risiken wirksam begrenzt werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte geprüft werden, ob auch für kommunale Beteiligungsunternehmen die strengen kommunalrechtlichen Anforderungen entsprechende Anwendung finden sollen. Dazu zählt u. a. die Einhaltung des gültigen Derivateerlasses.

Die Kommunen müssen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung letztlich dafür sorgen, dass geeignete Maßnahmen getroffen werden und ihr Beteiligungsmanagement entsprechend kompetent und qualifiziert aufgestellt ist. Dies war in den geprüften Kommunen noch nicht im erforderlichen Umfang gegeben.

Der Landesrechnungshof hält zur Wahrnehmung der Kernaufgaben eines Beteiligungsmanagements eine mit der Bedeutung der Beteiligungen für die jeweilige Kom-

mune und den daraus resultierenden Aufgaben entsprechend korrespondierende qualitative und quantitative Personalausstattung für erforderlich.

Das Land sollte die Rechte der Rechnungsprüfungsämter und des Landesrechnungshofes in kommunalen Beteiligungsunternehmen stärken. Die Prüfungsergebnisse belegen, dass die bisherigen gesetzlichen Regelungen von den Kommunen nicht ausreichend beachtet und von der Kommunalaufsicht nicht durchgesetzt werden. Der Landesrechnungshof hält es daher für unverzichtbar, die Kommunen gesetzlich zu verpflichten, die Rechte und Befugnisse nach § 54 HGrG in die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen ihrer Unternehmen aufzunehmen.¹⁶ Weiterhin hält der Landesrechnungshof eine Erweiterung des Spekulationsverbotes auch für kommunale Beteiligungen für erforderlich.

4. Gebührenrechtliche Risiken bei Abwasserzweckverbänden

Die Prüfung belegt, dass insbesondere einzelne Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung spekulative Derivategeschäfte abschlossen. Da die Zweckverbände als kostenrechnende Einrichtungen Gebühren erheben können, sind im Zusammenhang mit dem Einsatz von spekulativen Finanzinstrumenten auch gebührenrechtliche Aspekte zu betrachten.

Kostenrechnende Einrichtungen werden in der Regel ganz oder zum Teil aus öffentlich-rechtlichen Gebühren oder privatrechtlichen Entgelten finanziert. Im Rahmen der Aufgabenerledigung dürfen nach § 5 Abs. 2 KAG LSA nur Kosten durch Gebühren gedeckt werden, die

- nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien ermittelt wurden,
- den Grundsätzen der Erforderlichkeit sowie Kostendeckung entsprechen und
- nicht gegen das Kostenüberschreitungsverbot verstoßen.

Die Nutzer einer Einrichtung dürfen folglich nur mit den Kosten belastet werden, die sich aus der Erbringung der gebührenpflichtigen Leistung ergeben.¹⁷ Das sind z. B. Abschreibungen, Zinsen auf Fremdkapitalien und Fremdleistungsentgelte.

¹⁶ Vgl. z. B. Formulierung § 96a Abs. 1 Nr. 12 Sächsische Gemeindeordnung.

¹⁷ Grundlage für die Gebührenkalkulation sind nach § 5 Abs. 2 KAG LSA die betriebswirtschaftlich ansatzfähigen Kosten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes knüpft diese Vorschrift an den sog. „wertmäßigen Kostenbegriff“ an. Nach diesem Begriff sind „Kosten der durch die Leistungserbringung in einer Periode bedingte Werteverzehr an Gütern und Dienstleistungen.“ Brüning, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, (Stand: 53. Ergänzungslieferung, September 2015), zu § 6 Rz. 47.

Danach sind Verluste aus Derivategeschäften keine betriebswirtschaftlich ansatzfähigen Kosten. Sie stellen keinen Güterverzehr dar und erfüllen auch nicht das Merkmal der Sachbezogenheit. Diese Auffassung wird auch durch die Rundverfügung des Landesverwaltungsamtes vom 10. November 2008 gestützt. Das KAG LSA erfasst in § 5 Abs. 2a als gebührenfähige Kosten der Einrichtung u. a. auch Zinsausgaben für Fremdkapitalien. Zinsausgaben in diesem Sinne fallen nur für das Grundgeschäft an.

Im kommunalen Bereich schlossen die Betroffenen häufig im Anschluss an ein für sie mit negativem Marktwert beendetes Swap-Geschäft ein neues Swap-Geschäft mit der gleichen Bank ab, um den Verlust aus dem Vorgängergeschäft zu verschleiern. Dieses Folgegeschäft führte dann i. d. R. für die Kommunen bzw. Verbände zu schlechteren Konditionen. Sie zahlten damit in der Regel höhere Zinsen, teilweise auch über eine längere Laufzeit. Weiterhin gingen diese Zinszahlungen für spekulative Swap-Verträge i. d. R. in die Gebührenkalkulation mit ein. Diese Zinszahlungen stellen aber, wie gerade ausgeführt, keine Zinszahlungen für das Grundgeschäft und damit keine ansatzfähigen Kosten im Sinne des KAG LSA dar.

Durch die Vermischung von zulässigen Investitionskrediten mit unzulässigen Derivategeschäften und die Einpreisung von Verlusten aus vorangegangenen Geschäften ist ein Zinssatz für die Fremdkapitalien entstanden, der nicht in voller Höhe ansatzfähig ist. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass diese ansatzfähigen und nicht ansatzfähigen Kosten in der Kalkulation voneinander getrennt werden.

Entstandene Verluste aus spekulativen und deshalb kommunalrechtlich unzulässigen Derivategeschäften fallen gänzlich unabhängig vom Prozess der Leistung und Gegenleistung an und stellen somit auf jeden Fall einen Schaden dar. Sie stehen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb der Einrichtung und der Leistungserbringung und stellen daher begrifflich weder Betriebs- oder Sachkosten noch kalkulatorische Kosten dar. Ein entstandener Schaden aus spekulativen Derivategeschäften ist daher nach Auffassung des Landesrechnungshofes auf jeden Fall nicht gebührenfähig.

In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auf das Urteil des Bundesgerichtshofes¹⁸ hin. Darin wird Beihilfe zum Betrug durch Unterlassen bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts thematisiert. Exemplarisch soll hier darauf hingewiesen werden, dass sich auch eine Kommune/ein öffentlich-rechtlicher Zweckverband im Spannungsfeld von rechtmäßigen Kalkulationen und rechtlichen Versäumnissen bei deren Erstellung und deren Nachkalkulation bewegt, welche durchaus zu ernsten Konsequenzen führen können.

¹⁸ BGH 5. Strafsenat vom 17. Juli 2009 – 5 StR 394/08

Insbesondere Zweckverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Anschluss- und Benutzungszwang (Einrichtungen der Daseinsvorsorge) dürfen sich nicht mit einem rein betriebswirtschaftlich geführten privaten Betrieb vergleichen. Die Zweckverbände müssen den Erforderlichkeitsgrundsatz für alle Erlöse und Kosten eng für ihre Kernaufgaben auslegen. Die daraus resultierende Gebührenbelastung für den Bürger soll so gering wie möglich und nur so hoch wie nötig ausfallen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Berücksichtigung von Kosten aus Derivategeschäften bei der Gebührenberechnung einheitlich und rechtssicher regelt.

Die kostenrechnenden Einrichtungen sollten eine für Dritte nachvollziehbare und transparente Prüfung der von den spekulativen Derivategeschäften verursachten Kosten/Schäden durchführen. Diese Kosten dürfen in zukünftige Gebührenkalkulationen nicht eingehen und sind noch im Rahmen der Nachkalkulation zu korrigieren. Außerdem sollten die kostenrechnenden Einrichtungen bis zur Klarstellung der Rechtslage dokumentieren, warum und in welcher Höhe sie Kosten aus Derivategeschäften im Rahmen der Gebührenrechnung für ansatzfähig halten.

5. Fazit

Die Ergebnisse der ergänzenden örtlichen Prüfungen haben die Resultate der softwaregestützten Erhebung des Landesrechnungshofes bestätigt und präzisiert. Umfang und Auswirkungen der von Kommunen und insbesondere in einzelnen Zweckverbänden in Sachsen-Anhalt getätigten Derivategeschäfte sind gravierender als in Auswertung der softwaregestützten Erhebung angenommen. Hinzu kommen erhebliche Defizite bei der Dokumentation und Aktenführung im Allgemeinen. Daraus ergeben sich neue Handlungserfordernisse zu unterschiedlichen Problemstellungen.

5.1 Rechtssicherheit bei der Aufarbeitung der Altfälle schaffen

Die Aufarbeitung der Altfälle ist zeitintensiv und erfordert häufig auch die Hinzuziehung externen Sachverständes.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde auf eine landeseinheitliche Aufarbeitung dieser Altfälle in den betroffenen Kommunen und Zweckverbänden hinwirkt

und dafür verbindliche Handlungsanweisungen vorgibt. Weiterhin hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass das Land die kommunale Ebene durch Landesexpertise unterstützt. Außerdem sind die sich aus den bestehenden Regelungen ergebenden Verpflichtungen zur Einräumung von Prüfrechten für die Rechnungsprüfungsämter und den Landesrechnungshof bei kommunalen Beteiligungsunternehmen konsequent anzuwenden. Sie sind ggf. auch mit kommunalaufsichtlichen Mitteln durchzusetzen. Für Kommunen bis zu 25.000 Einwohner haben die Kommunalaufsichtsbehörden die Möglichkeit, den Landesrechnungshof um Prüfung zu ersuchen, bisher nicht genutzt.

5.2 Rechtssicherheit für die Gebührenerhebung schaffen

Aufwendungen für unzulässige Geschäfte können nicht zu erforderlichen Kosten für die Aufgabenwahrnehmung führen. Bei unwirtschaftlichen Geschäften ist die Ansatzfähigkeit auf den Betrag begrenzt, der bei wirtschaftlicher Erledigung entstanden wäre.

Eine Lösung könnte darin bestehen, künftig eine kalkulatorische Verzinsung für Investitionskredite zuzulassen. Hierfür wäre eine Änderung des KAG LSA erforderlich. Vergleichbare Regelungen anderer Bundesländer stellen hierzu eine Orientierung dar.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Berücksichtigung von Kosten aus Derivategeschäften bei der Gebührenberechnung einheitlich und rechtssicher regelt.

Die kostenrechnenden Einrichtungen sollten eine für Dritte nachvollziehbare und transparente Prüfung der von den spekulativen Derivategeschäften verursachten Kosten/Schäden durchführen. Diese Kosten dürfen in zukünftige Gebührenkalkulationen nicht eingehen und sind noch im Rahmen der Nachkalkulation zu korrigieren. Außerdem sollten die kostenrechnenden Einrichtungen bis zur Klarstellung der Rechtslage dokumentieren, warum und in welcher Höhe sie Kosten aus Derivategeschäften im Rahmen der Gebührenrechnung für ansatzfähig halten.

5.3 Transparenz für die Beteiligungsunternehmen schaffen

Aufgrund der Defizite im Beteiligungsmanagement mehrerer geprüfter Kommunen konnten diese keine belastbaren Aussagen zu den Risiken treffen, die sich für sie aus Derivategeschäften ihrer Beteiligungsunternehmen ergeben.

Der Landesrechnungshof hält zur Wahrnehmung der Kernaufgaben eines Beteiligungsmanagements eine mit der Bedeutung der Beteiligungen für die jeweilige Kommune und den daraus resultierenden Aufgaben entsprechend korrespondierende qualitative und quantitative Personalausstattung für erforderlich.

Das Land sollte die Rechte der Rechnungsprüfungsämter und des Landesrechnungshofes in kommunalen Beteiligungsunternehmen stärken. Die Prüfungsergebnisse belegen, dass die bisherigen gesetzlichen Regelungen von den Kommunen nicht ausreichend beachtet und von der Kommunalaufsicht nicht durchgesetzt werden. Der Landesrechnungshof hält es daher für unverzichtbar, die Kommunen gesetzlich zu verpflichten, die Rechte und Befugnisse nach § 54 HGrG in die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen ihrer Unternehmen aufzunehmen.¹⁹ Weiterhin hält der Landesrechnungshof eine Erweiterung des Spekulationsverbotes auch für kommunale Beteiligungen für erforderlich.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁹ Vgl. z. B Formulierung § 96a Abs. 1 Nr. 12 Sächsische Gemeindeordnung.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	04 06	–	Finanzämter

1 Defizite bei der Steuerfahndung

Die Fahndungs- und Strafsachenstellen haben von den Möglichkeiten der Vermögensabschöpfung zu wenig Gebrauch gemacht. Im Durchschnitt konnten nur rd. 12 % der von ihnen aufgedeckten hinterzogenen Steuern eingenommen werden. Die Finanzämter setzen weitgehend keine Hinterziehungszinsen für Einkommensteuervorauszahlungen fest, weil die Fahndungs- und Strafsachenstellen ihnen keine Berechnungsgrundlagen melden.

Im Jahr 2015 wies die Statistik für hinterzogene Steuern aufgrund eines Erfassungsfehlers rd. 77 Mio. € zu viel aus.

Wegen einer unzureichenden IT-Ausstattung verzögert sich die Auswertung beschlagnahmter Daten erheblich.

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat 2018 die Arbeitsweise im Bereich der Fahndungs- und Strafsachenstellen (ehemals „Bußgeld- und Strafsachenstellen“ sowie „Steuerfahndung“) geprüft. In Sachsen-Anhalt gibt es zwei Fahndungs- und Strafsachenstellen. Sie sind bei den Finanzämtern Halle (Saale) und Magdeburg eingerichtet. Die Prüfung des Landesrechnungshofes erfolgte in beiden Finanzämtern.

Hat der Steuerpflichtige gegenüber der Finanzverwaltung vorsätzlich unvollständige oder unrichtige Angaben gemacht und sind deshalb Steuern nicht in voller Höhe oder nicht rechtzeitig festgesetzt worden, ist zu prüfen, ob eine Steuerstraftat oder Steuerordnungswidrigkeit vorliegt.

Steuerhinterziehung führt in jedem Jahr zu beträchtlichen Steuerausfällen bei Bund, Ländern und Gemeinden. Vor dem Hintergrund wachsender Wirtschaftskriminalität (Anstieg um rd. 28 % innerhalb eines Jahres²⁰) und Steuerflucht kommt der Ermittlung und Verfolgung von Steuerstraftaten oder Steuerordnungswidrigkeiten eine besondere Bedeutung zu. Die Fahndungs- und Strafsachenstellen erforschen Steuerstraftaten bzw. Steuerordnungswidrigkeiten; im Anschluss ermitteln sie die Besteuerungsgrundlagen. Sie führen Steuerstraft- und Bußgeldverfahren durch. Sie leiten die Ermittlungsverfahren und ahnden Steuerordnungswidrigkeiten.

In Sachsen-Anhalt haben sie z. B. im Jahr 2016 bisher nicht erklärte Steuern (Mehrsteuern) i. H. v. rd. 177,5 Mio. € festgestellt und Geldauflagen i. H. v. rd. 1,8 Mio. € erteilt. Von den Mehrsteuern wurde nur ein geringer Teil eingenommen.

Unter Berücksichtigung der nachfolgend dargestellten schwierigen Rahmenbedingungen leisten die Fahndungs- und Strafsachenstellen grundsätzlich eine qualitativ gute Arbeit.

2. Anteil der kassenwirksamen Mehrergebnisse bei der Steuerfahndung

Im Rahmen der Fahndungsprüfungen ermittelt die Steuerfahndung sämtliche Besteuerungsgrundlagen der betroffenen Steuerpflichtigen. Sie sind Grundlage für die anschließend festgestellten Mehrergebnisse (Mehrsteuern). Der Landesrechnungshof hat untersucht, zu welchem Anteil die von der Steuerfahndung festgestellten Mehrergebnisse kassenwirksam geworden sind. Für die Untersuchung hat der Landesrechnungshof bei den beiden Fahndungsstellen jeweils etwa 70 Fälle per Zufallsauswahl ermittelt, deren Mehrergebnisse in den Jahren 2015 bis 2017 festgesetzt worden sind. Unberücksichtigt sind die Fälle geblieben, bei denen sich das für den Steuerpflichtigen zuständige Finanzamt außerhalb von Sachsen-Anhalt befindet.

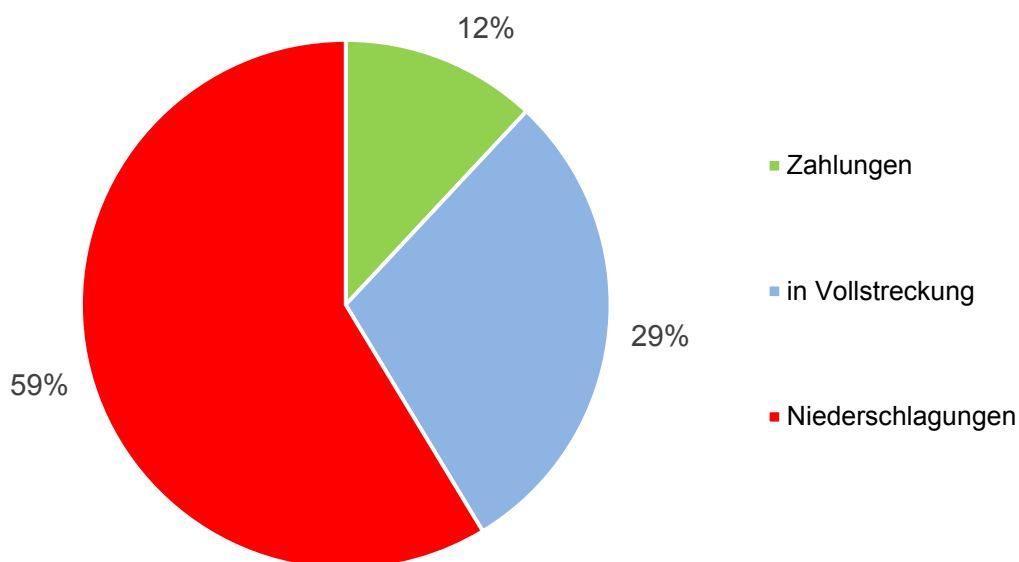
Das kassenwirksam gewordene Ergebnis hat der Landesrechnungshof aus Vereinfachungsgründen in der Weise ermittelt, dass er von den festgestellten Beträgen die als noch „offen“ ausgewiesenen Beträge abgezogen hat. Dabei handelt es sich bei den als „offen“ ausgewiesenen Summen um Steuern, die bisher nicht erfolgreich vollstreckt werden konnten.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2018 durchschnittlich nur etwa 12 % der zwischen 2015 und 2017 festgestellten Mehrergebnisse tatsächlich realisiert werden konnten. Bei durchschnittlich 29 % waren die Vollstreckungsmaßnahmen der Finanzämter noch nicht abgeschlossen. Bei der überwiegen-

²⁰ So hat das Bundeskriminalamt im Jahr 2017 74.070 Fälle registriert; dies entspricht einen Anstieg von 28,7 % im Vergleich zum Vorjahr.

den Mehrheit der Fälle (im Durchschnitt 59 %) hatten die Finanzämter aufgrund fehlender Erfolgsaussichten intern verfügt, keine weiteren Vollstreckungsversuche mehr vorzunehmen („Niederschlagung“).

Diagramm 1: Kassenwirksamkeit der festgestellten Mehrergebnisse



Quelle: eigene Darstellung

Dieses Ergebnis unterstreicht die Notwendigkeit, den Steueranspruch im Einzelfall so früh und vollständig wie möglich zu sichern, damit er später auch durchgesetzt werden kann.

Zur Sicherung des Steueranspruchs im laufenden Steuerstraßverfahren können die Finanzbehörden z. B. Konten sperren oder die Übertragung von Grundeigentum durch einen Sperrvermerk verhindern. Damit wird verhindert, dass der Steuerschuldner sein Vermögen während des laufenden Verfahrens dem Zugriff der Finanzverwaltung entzieht. Mit der Prüfung dieser Vermögensabschöpfung sind in den geprüften Finanzämtern spezielle Bearbeiter beauftragt.

Das Ministerium der Finanzen hat eine Prüfung der Vermögensabschöpfung durch einen speziell dafür zuständigen Fachprüfer ausdrücklich nur im Rahmen von geplanten Durchsuchungen vorgesehen, sofern die prognostizierten Mehrsteuern über 100.000 € betragen. Das Finanzamt Halle (Saale) hat diese Vorgabe ergänzt. Eine Vermögensabschöpfung ist danach grundsätzlich bei allen „Durchsuchungsfällen“ - unabhängig von einer Betragsgrenze - von diesem Fachprüfer zu prüfen.

Die statistische Auswertung der Prüfungen vermögensabschöpfender Maßnahmen für die Jahre 2015 bis 2017 hat ergeben, dass im Finanzamt Halle (Saale) insgesamt 61 Prüfungen registriert wurden, während für den gleichen Zeitraum beim Finanzamt Magdeburg nur sieben Prüfungen aufgezeichnet waren. Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen habe man diese Fälle erst seit 2016 vollständig erfasst. Dennoch verdeutlicht diese Auswertung nach Ansicht des Landesrechnungshofes das bestehende klare Missverhältnis zwischen den Finanzämtern.

Im Finanzamt Halle (Saale) waren zwei Bearbeiter mit der Prüfung der Vermögensabschöpfung beauftragt, während im Finanzamt Magdeburg zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur ein Bearbeiter mit dieser Aufgabe betraut war. Dieser Bearbeiter ist zudem in eine Ermittlungsgruppe einbezogen worden, die keine zeitlichen Spielräume für seine Sonderzuständigkeit zuließ. Somit fanden im Finanzamt Magdeburg zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine weiteren Prüfungen zur Sicherung der Steueransprüche in laufenden Steuerstrafverfahren mehr statt.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 16. Oktober 2019 mitgeteilt, dass bereits personelle Maßnahmen zur Beseitigung der Unterbesetzung im Bereich der Vermögensabschöpfung umgesetzt wurden. Inzwischen seien insgesamt sechs weitere Bedienstete mit der Sonderzuständigkeit Vermögensabschöpfung betraut. Das Ministerium verwies im Zusammenhang mit der Vermögensabschöpfung auf die Problematik von Umsatzsteuerbetrugsskussellen. Diese seien für einen maßgeblichen Anteil der von der Steuerfahndung aufgedeckten hinterzogenen Steuern verantwortlich. Da aber die Initiatoren in der Regel im Ausland säßen, sei eine frühzeitige Vermögensabschöpfung in diesen Fällen nur schwer möglich.

Da nur durchschnittlich 12 % der hinterzogenen Steuern auch realisiert werden konnten, hält es der Landesrechnungshof für unerlässlich, die Beitreibung dieser Steuern deutlich intensiver als bisher durch vermögenssichernde Maßnahmen zu gewährleisten. Nur dadurch kann verhindert werden, dass der Steuerpflichtige sein Vermögen der Besteuerung entzieht. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter die ausreichende personelle Besetzung im Sonderbereich Vermögensabschöpfung auch künftig sicherstellt.

3. Fehlende Hinterziehungszinsen auf Vorauszahlungen

Hinterzogene Steuern sind zu verzinsen, um dem Nutznießer einer Steuerhinterziehung den wirtschaftlichen Vorteil der verspäteten Zahlung zu nehmen.²¹ Zum Gegenstand dieser Verzinsung gehören auch Steuervorauszahlungen.²² Eine Steuervorauszahlung ist eine Abschlagszahlung auf die voraussichtliche Jahressteuerschuld. Steuervorauszahlungen werden bereits im laufenden Jahr erhoben, um einen regelmäßigen Geldfluss für den Staatshaushalt sicherzustellen, das Risiko des Steuerausfalls zu minimieren und dem Steuerpflichtigen eine eventuelle hohe Nachzahlung zu ersparen. Zudem soll auch eine Gleichbehandlung mit Arbeitnehmern, deren Einkünfte dem Lohnsteuerabzug unterliegen, gewährleistet werden.

Der objektive Tatbestand der Hinterziehung von Vorauszahlungen ist erfüllt, wenn der Steuerpflichtige durch unrichtige Angaben eine unzutreffende Festsetzung geschuldeter Vorauszahlungen bewirkt.²³ Mit den falschen Angaben in der Steuererklärung hat der Steuerpflichtige somit nicht nur die Jahressteuer, sondern auch die Vorauszahlungen für nachfolgende Veranlagungszeiträume verkürzt.

Hinterziehungszinsen sind von dem Finanzamt festzusetzen, das für die Festsetzung der hinterzogenen Steuern zuständig ist (Festsetzungsfinanzamt). Die Festsetzung von Hinterziehungszinsen setzt keine strafrechtliche Verurteilung wegen Steuerhinterziehung voraus.²⁴ Auch wenn der Steuerhinterzieher wirksam eine Selbstanzeige nach § 371 AO erstattet hat, sind Hinterziehungszinsen festzusetzen.

Die Berechnungsgrundlagen für die Festsetzung von Hinterziehungszinsen sind von den zuständigen Fahndungs- und Strafsachenstellen an die jeweiligen Festsetzungsfinanzämter zu übermitteln.

Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass die geprüften Fahndungs- und Strafsachenstellen den Festsetzungsfinanzämtern keine Berechnungsgrundlagen für die Festsetzung von Hinterziehungszinsen auf Einkommensteuer-Vorauszahlungen mitteilen. Bei den Bearbeitern der Fahndungs- und Strafsachenstellen bestehen Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Zinsfestsetzung. Die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen erfordert zudem einen erheblichen Zeitaufwand. Es mangelt darüber hinaus an einer maschinellen Unterstützung, um die entsprechenden Fälle nach einheitlichen Kriterien zu bearbeiten. Auch eine Regelung durch das Ministerium der Finanzen, wie mit Hinterziehungszinsen auf Vorauszahlungen zu verfahren ist, existiert nicht.

²¹ siehe § 235 AO.

²² vgl. AEAO zu § 235, Nr. 2.1.

²³ BFH-Urteil vom 15. April 1997, BStBl II S. 600.

²⁴ vgl. AEAO zu § 235, Nr. 1.3.

Den Bemerkungen 2018 des Bundesrechnungshofes²⁵ ist zu entnehmen, dass er im Zusammenhang mit der Prüfung „Kauf und Auswertung sogenannter ‚Steuer-CDs‘ durch die Länder“ das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert hat, „schnellstmöglich auf eine konsequente Verzinsung hinterzogener Steuervorauszahlungen hinzuwirken“. Das Ministerium hatte daraufhin angekündigt, die Grundlagen für die Zinsberechnung im Anwendungserlass zur Abgabenordnung eindeutig zu regeln. Dies ist mit Schreiben vom 31. Januar 2019 an die obersten Finanzbehörden der Länder erfolgt. Der Bundesrechnungshof erachtet diese Regelung jedoch allein für nicht ausreichend.

Das Ministerium der Finanzen weist in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 16. Oktober 2019 darauf hin, dass die bestehenden Unsicherheiten durch die Neufassung des Anwendungserlasses weitestgehend beseitigt wären. Es bleibe abzuwarten, ob weiterer Unterstützungsbedarf bei den Ämtern existiere.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fahndungs- und Strafsachenstellen die Festsetzung von Hinterziehungszinsen auf Steuervorauszahlungen gewährleisten, indem sie die Daten an die Finanzämter lückenlos übermitteln.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium der Finanzen zudem, die Finanzämter bei der Umsetzung des o. g. Anwendungserlasses im Hinblick auf die Zinsberechnung eng zu begleiten und ggf. durch weitere praxistaugliche Hinweise zu unterstützen.

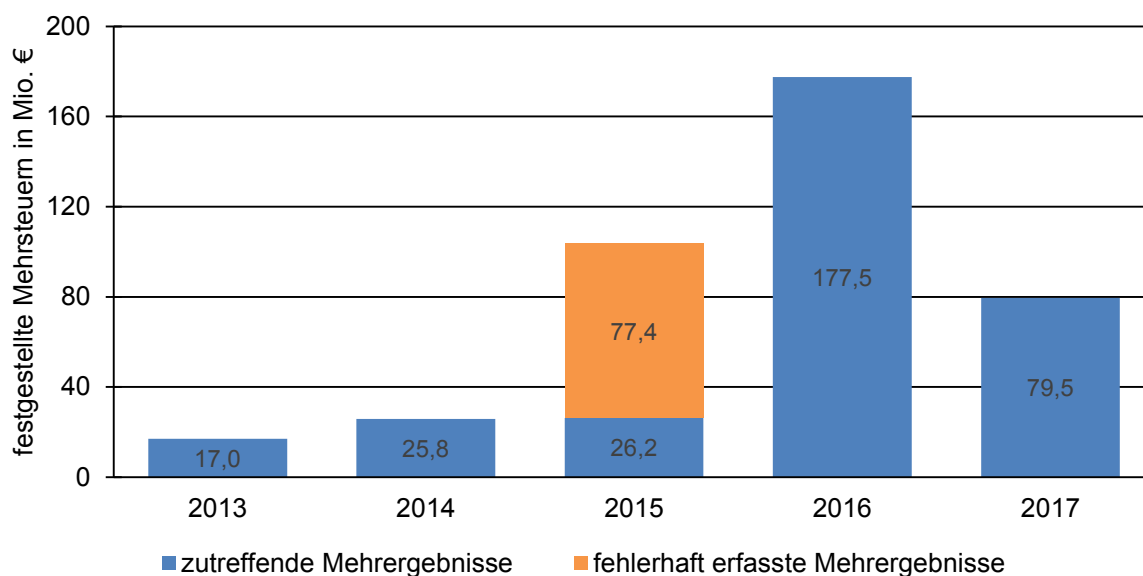
4. Erhebliche Unstimmigkeiten bei der Erfassung der Mehrergebnisse

Die statistische Erfassung der Arbeitsergebnisse im Jahr 2015 weist eine erhebliche Differenz zu den tatsächlich festgestellten Mehrergebnissen auf. Die Änderung der Besteuerungsgrundlagen durch Ermittlungen der Steuerfahndung werden als festgestellte Mehrergebnisse statistisch erfasst, u. a. um die Arbeitsergebnisse zu messen und eine Vergleichbarkeit der Arbeitsergebnisse mit anderen Steuerfahndungsstellen (auch bundesweit) zu ermöglichen. Zu erfassen sind hier die abgeschlossenen Steuerfahndungsfälle. Der Landesrechnungshof hat hierbei erhebliche Differenzen zwischen den zur Statistik gemeldeten und den tatsächlich festgestellten Mehrergebnissen für das Jahr 2015 ermittelt. Es handelt sich um einen Betrag von 77,4 Mio. €.

²⁵ Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 1. Oktober 2018, Nr. 31.

Die Steuerfahndung hat für die Kalenderjahre 2013 bis 2017 an das Bundesministerium der Finanzen folgende Mehrergebnisse gemeldet:

Diagramm 2: Gemeldete Mehrergebnisse 2013 bis 2017



Quelle: Ministerium der Finanzen – Statistik der Steuerfahndung, Az.: 43 – S 0094 und eigene Darstellung

Für das Jahr 2015 haben beide Fahndungs- und Strafsachenstellen in der Summe insgesamt rd. 103,6 Mio. € als festgestelltes Mehrergebnis für Sachsen-Anhalt an das Bundesministerium der Finanzen gemeldet. Tatsächlich betrugen die festgestellten Mehrergebnisse der im Jahr 2015 abgeschlossenen Steuerfahndungsprüfungen nur rd. 26,2 Mio. € (Differenz 77,4 Mio. €). Die hohe Abweichung resultiert im Wesentlichen aus zwei Großfällen mit rd. 51 Mio. € und rd. 23,5 Mio. €. Diese Beträge sind wegen einer falschen zeitlichen Zuordnung für 2015 unzutreffend erfasst worden.

Aufgrund dieser fehlerhaften Doppelerfassung der festgestellten Mehrergebnisse ist ein sachgerechter statistischer Vergleich, insbesondere zwischen den Steuerfahndungsstellen der Bundesländer, nicht oder allenfalls eingeschränkt möglich.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 16. Oktober 2019 mitgeteilt, dass das Bundesministerium der Finanzen zwischenzeitlich von der Abweichung unterrichtet wurde. Ab dem Statistikjahr 2016 seien derartige Doppelerfassungen programmtechnisch ausgeschlossen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich Vorkehrungen zu treffen, um solche Fehler bei der Meldung von Mehrergebnissen in Zukunft zu vermeiden.

5. Auswertung elektronischer Daten

In Steuerfahndungsfällen mit großen Mengen beschlagnahmter elektronischer Daten verzögert sich die Auswertung aufgrund einer unzureichenden IT-Ausstattung erheblich.

Im Rahmen von Durchsuchungen durch die Steuerfahndung ist es häufig notwendig, die Daten der Computer und sonstiger elektronischer Systeme der Beschuldigten zu sichern. Da die Daten aber meist sehr umfangreich und in unterschiedlichen Formaten gespeichert sind, ist eine unmittelbare Verarbeitung nicht möglich. Nach dem Sichern der Daten ist es in den meisten Fällen erforderlich, die Daten zu sortieren und in lesbare Formate umzuwandeln. Diese Arbeiten können aber die Steuerfahnder aufgrund notwendiger technischer Hilfsmittel nicht selbst durchführen. Im Bereich der Datensicherung und -verarbeitung arbeiten die Fahndungs- und Strafsachenstellen mit dem Landeskriminalamt zusammen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren im Rahmen dieser Zusammenarbeit vier Steuerfahnder des Finanzamtes Magdeburg eingesetzt. Sie arbeiten mit Bearbeitern der IT-Forensik des Landeskriminalamtes zusammen und bereiten die Daten für die Steuerfahndungsstellen Halle (Saale) und Magdeburg auf. Die Zusammenarbeit der Fahndungs- und Strafsachenstellen mit dem Landeskriminalamt besteht derzeit nur im personellen Bereich und bezieht sich grundsätzlich nicht auf die zu nutzende Hardware. Hier verfügt das Landeskriminalamt über einen zentralen Großspeicher, während die Fahndungs- und Strafsachenstellen noch mit Wechseldatenträgern arbeiten.

Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass die Auswertung von großen Datenmengen sehr zeitaufwändig ist. In Einzelfällen kam es zu Verzögerungen von bis zu einem Jahr. Während dieser Zeit mussten strafrechtliche Ermittlungen ruhen bzw. zurückgestellt werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind diese Verzögerungen in erster Linie auf die nur unzureichende IT-Ausstattung in diesem Bereich zurückzuführen. So können z. B. die IT-Prüfer der Steuerfahndung die Daten nur auf Wechseldatenträgern speichern und diese in Regalen der Arbeitsräume archivieren. Effektiver wäre ein zentraler Großspeicher ähnlich dem des Landeskriminalamtes. Die Nutzung eines Großspeichers wäre nicht nur sicherer, sondern würde auch zu einem schnelleren und einfacheren Datenaufruf gegenüber den Wechseldatenträgern führen.

Das Ministerium der Finanzen teilt in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 16. Oktober 2019 die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die technische Ausstattung der IT-Prüfer der Steuerfahndung zu verbessern sei. Die Beschaffung diverser Hard- und Software zur Verbesserung der Ausstattung der IT-Forensiker im Landeskriminalamt sei bereits beantragt.

Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, die technische Ausstattung der IT-Prüfer der Steuerfahndung zu verbessern. Dies gilt sowohl für die Speicherung der Daten als auch für deren Sicherung und Aufbereitung. Die dafür erforderliche Hard- und Software ist bereitzustellen. Nur so können die Fahndungs- und Strafsachenstellen den künftigen Anforderungen an die Speicherung und Aufbereitung der ständig steigenden Datenmengen gerecht werden. Zudem ließen sich auch lange Wartezeiten bei der Auswertung der Daten erheblich reduzieren. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte das Ministerium der Finanzen prüfen, ob hierbei die Hilfe von Dataport in Anspruch genommen werden kann.

6. Fazit

Die Fahndungs- und Strafsachenstellen Sachsen-Anhalts sind in zwei Finanzämtern eingerichtet.

Im Ergebnis seiner Prüfung empfiehlt der Landesrechnungshof der Finanzverwaltung,

- **das Instrument vermögensabschöpfender Maßnahmen vermehrt zu nutzen, um die Steueransprüche bereits während des laufenden Verfahrens zu sichern,**
- **in den Arbeitsbereichen zukünftig Vorkehrungen zu treffen, um fehlerhaften Doppelerfassungen vorzubeugen,**
- **die Berechnungsgrundlagen für die Festsetzung von Hinterziehungszinsen auf Vorauszahlungen den Festsetzungsfinanzämtern mitzuteilen,**
- **die nur unzureichende technische Ausstattung der IT-Prüfer der Steuerfahndung zu verbessern, um die Sicherung und Auswertung der elektronischen Systeme von Beschuldigten effektiver vorzunehmen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	09	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	09 60	–	Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau
	13 20	–	Vermögensverwaltung
geprüftes Haushaltsvolumen	2014 bis 2017	–	26.085.788 €

2 Unwirtschaftliches Handeln der Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH

Das Land hat der Umwandlung des Landgestüts von einem Landesbetrieb in die Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH zugestimmt, obwohl das dafür notwendige wichtige Landesinteresse nicht vorlag.

Die Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH hat auch nach der Umwandlung in eine GmbH ihre Wirtschaftlichkeit nicht verbessert.

Die als Nebentätigkeit ausgeübte Geschäftsführung durch einen Bediensteten des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie war nicht geeignet, den wirtschaftlichen Erfolg des Landgestüts herbeizuführen.

1. Vorbemerkungen

Mit Kabinettsbeschluss vom 1. April 2014 hat die Landesregierung beschlossen, das Landgestüt vom bisherigen § 26 LHO-Betrieb (Landesbetrieb) in die Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH (Landgestüt GmbH) umzuwandeln. Der gesamte Landesbetrieb wurde in die Landgestüt GmbH übertragen. Ziel der Umwandlung war es, die Wirtschaftlichkeit des Landgestüts nachhaltig zu verbessern, das heißt, den Zuschussbedarf deutlich zu reduzieren.

Die Landgestüt GmbH hat in den Jahren 2015 bis 2017 Haushaltsmittel i. H. v. 690.000 € für laufende Zwecke und 140.000 € für Investitionen erhalten. Sie hat trotz der Umstrukturierung und der Zuschüsse aufwachsende Verluste ab dem Jahr 2015 von mindestens 150.000 € erwirtschaftet.

Das Land Sachsen-Anhalt ist zu 100 % an der Gesellschaft beteiligt.

Die Gesellschafterrechte werden durch das Ministerium der Finanzen vom Zentralen Beteiligungsmanagement wahrgenommen.

Der Gegenstand und Zweck der Gesellschaft waren bislang u. a.

- die Pferdezucht und der Pferdesport in Sachsen-Anhalt,
- die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Pferdewirten,
- die Haltung hochwertiger Hengste für den Zuchteinsatz einschließlich der Betrieb einer EU-zugelassenen Besamungsstation,
- die Durchführung von Stations- und Leistungsprüfungen,
- die Erbringung von Dienstleistungen für den Landesverband der Reit- und Fahrvereine Sachsen-Anhalt e. V. gegen kostendeckendes Entgelt,
- die Durchführung von Veranstaltungen in den Bereichen Pferdezucht und Pferdesport für die zuständigen Verbände gegen kostendeckendes Entgelt auf vertraglicher Basis,
- die Erzeugung von Marktfrüchten und des für die eigene Pferdehaltung benötigten Futters in einem landwirtschaftlichen Betrieb.

Die Geschäftsführung der Gesellschaft sowie weitere Dienstleistungen wurden zum 1. Januar 2017 auf die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (Landgesellschaft) übertragen.

Zum 1. Oktober 2018 veräußerte das Land den Pferdebetrieb einschließlich der Hofstelle im Wege eines Betriebsteilverkaufes. Die Verwaltung der verbleibenden landwirtschaftlichen Flächen wurde damit alleiniger Gesellschaftszweck der bisherigen Landgestüt GmbH.

Mit Eintragung in das Handelsregister am 28. Mai 2019 wurde die Änderung des Gesellschaftszweckes sowie Sitz und Vertretungsregelung der Firma vollzogen. Die Gesellschaft führt den Namen „Vermögensverwaltungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH“ und hat ihren Sitz in Magdeburg.

Der Landesrechnungshof prüfte die Landgestüt GmbH in den Jahren 2017 und 2018.

2. Kein wichtiges Landesinteresse

Das Land soll sich nur an Unternehmen des privaten Rechts beteiligen, wenn ein wichtiges Landesinteresse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf eine andere Weise erreichen lässt (§ 65 Abs. 1 LHO).

Ein wichtiges Landesinteresse liegt vor, wenn durch die Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen bedeutsame Aufgaben des Landes erfüllt werden.

Die Landesregierung hatte die Umwandlung des Landgestüts von einem Landesbetrieb in eine GmbH am 1. April 2014 beschlossen. Als wichtiges Landesinteresse führte die Landesregierung u. a. an,

- dass die gesetzlich geregelten Aufgaben im Bereich der Pferdezucht und in der beruflichen Bildung abzusichern seien,
- dass die Förderung des Reit- und Fahrsports auch im Hinblick auf die touristische Entwicklung große Bedeutung für das Land Sachsen-Anhalt habe,
- dass der Geschäftsführung in der Rechtsform einer GmbH ein größerer Spielraum zu Verfügung stehe und sich schneller an ändernde Rahmenbedingungen angepasst werden könne. Dadurch solle die Wirtschaftlichkeit des Landgestüts nachhaltig verbessert, d. h. der Zuschussbedarf deutlich gesenkt werden.

Der Landesrechnungshof äußerte bereits zum Zeitpunkt der Umwandlung des Landgestüts in eine GmbH seine Bedenken. Er sah in der Änderung der Rechtsform keine wesentlichen Vorteile. Zudem empfahl der Landesrechnungshof das Landesinteresse gem. § 65 LHO zum Fortbestand der Landgestüt GmbH kritisch zu überprüfen.

Ein Jahr nach der Umwandlung in die Landgestüt GmbH erfolgte eine geschäftsbezogene Evaluierung der Beteiligungen des Landes Sachsen-Anhalt durch eine externe Wirtschaftsprüfungskanzlei. Die Prüfer stellten fest, dass die Landgestüt GmbH im Vergleich zu anderen Landesbeteiligungen ein vergleichsweise geringes Landesinteresse erfülle und es fraglich sei, ob die Pferdezucht überhaupt in Form einer Landesbeteiligung ausgeübt werden müsse.

Zwei Jahre nach Gründung der GmbH kam das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie zu dem Ergebnis, dass hoheitliche bzw. Pflichtaufgaben des Landes, wie Leistungsprüfungen/Zuchtwertschätzungen, überbetriebliche Ausbildung und Erhaltung der genetischen Vielfalt, grundsätzlich auch in anderer Weise realisiert werden können als mittels eines landeseigenen Gestüts in der Rechtsform einer GmbH.

Die Landesregierung beschloss am 4. Oktober 2016 die perspektivische Einstellung des Geschäftsbetriebes.

Zum 1. Oktober 2018 veräußerte die Landgestüt GmbH im Auftrag des Landes die Hofstelle Prussendorf, den Pferdebestand und landwirtschaftliche Nutzflächen zum Preis von ca. 1.300.000 € im Rahmen eines Teilverkaufes. Die verbleibenden landwirtschaftlichen Flächen werden in der Vermögensverwaltungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH verwaltet. Die

Geschäftsführung wird durch die Landgesellschaft wahrgenommen und mit 2.000 € je Monat vergütet, die aus den Pacht- und Bewirtschaftungserlösen getragen werden sollen.

Für das Vorhalten einer vermögensverwaltenden GmbH liegt nach Ansicht des Landesrechnungshofes kein wichtiges Landesinteresse vor. Das Land hat bisher nicht begründet, warum zusätzlich zur Landgesellschaft auch die Vermögensverwaltungsgesellschaft für die Flächenverwaltung benötigt wird.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 29. Oktober 2019 u. a. Folgendes mit:

„Bei Gründung der Landgestüt GmbH bestand das Landesinteresse in der Pferdezucht, der Förderung des Pferdesports sowie der überbetrieblichen Ausbildung. [...] Als Alternative zur einstweiligen Fortführung der Gesellschaft wurde eine Verschmelzung auf die Landgesellschaft geprüft. Eine organisatorisch an sich sinnvolle gesellschaftsrechtliche Verschmelzung der Gesellschaft auf die Landgesellschaft ist jedoch unwirtschaftlich, da hier hohe Transaktionskosten (Beratungskosten, Notargebühren, Grunderwerbsteuer etc.) anfallen. [...] Das wichtige Landesinteresse an der Gesellschaft besteht damit im Halten und Verwalten des bereits vorhandenen Landesvermögens, dessen Veräußerung aus fachpolitischen und wirtschaftlichen Gründen untunlich ist. Gleichzeitig unterstützt die Gesellschaft die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH durch die Art der Verwaltung ihrer Vermögenswerte bei der Umsetzung der mit der Landgesellschaft verbundenen wichtigen Landesinteressen. Dieses wird durch die Wahrnehmung der Geschäftsführung sichergestellt.“

Die vom Ministerium der Finanzen pauschal angenommenen hohen Transaktionskosten können nur bedingt nachvollzogen werden und sind den Kosten der Gesellschaft, wie z. B. für die laufende Verwaltung, Geschäftsführung und die Prüfung des Jahresabschlusses, gegenüberzustellen. Die angeführten Beratungskosten sind nicht hinreichend begründet. Hinsichtlich der Grunderwerbsteuer ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Landessteuer handelt.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass das wichtige Landesinteresse gem. § 65 Abs. 1 LHO für die Begründung der Beteiligung des Landes an der Landgestüt GmbH bereits im Jahr 2014 nicht gegeben war. Er hält an seiner Einschätzung fest, dass für eine rein vermögensverwaltende GmbH ebenfalls kein wichtiges Landesinteresse vorliegt. Der Landesrechnungshof hält die kritische

Prüfung der Voraussetzungen gem. § 65 Abs. 1 LHO vor Umwandlung oder Neugründung einer Beteiligung auch künftig für unerlässlich. Insbesondere ist zu prüfen, ob an der Erfüllung der Aufgaben ein besonderes Landesinteresse besteht und sich dieses nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise, z. B. durch die Landgesellschaft, erreichen lässt.

3. Unwirtschaftliches Handeln der Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH

Die Landesregierung hatte sich im Jahr 2014 für die Umwandlung des Landgestüts von einem Landesbetrieb in eine GmbH entschieden. Der Ausschuss für Finanzen stimmte dem am 2. Juli 2014 zu. Grundlage war das Konzept der Landesregierung. Darin wurden u. a. folgende Bedingungen an die Umwandlung geknüpft:

- Die Umwandlung dient der nachhaltigen Minderung des Zuschussbedarfes als eine wesentliche Voraussetzung für seine Weiterführung.
- Die Landgestüt GmbH erbringt für den Landesverband der Reit- und Fahrvereine Sachsen-Anhalt e. V. Leistungen gegen kostendeckendes Entgelt und auf vertraglicher Grundlage.
- Die Landgestüt GmbH erbringt Dienstleistungen zur Durchführung von Veranstaltungen in den Bereichen Pferdezucht und -sport durch die dafür zuständigen Verbände gegen kostendeckendes Entgelt und auf vertraglicher Grundlage.
- Die Landgestüt GmbH hält nur Pachthengste mit mehr als 30 Besamungen im Jahr.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass die Landgestüt GmbH ihre wirtschaftliche Situation nicht verbessert hat.

Dazu hat u. a. auch beigetragen, dass die Landgestüt GmbH ihre Dienstleistungen für

- den Landesverband der Reit- und Fahrvereine Sachsen-Anhalt e. V.,
- den Pferdezuchtverband Brandenburg-Anhalt e. V. und
- die Pensionspferdehaltung

entgegen den Erwartungen des Ausschusses für Finanzen und des oben genannten Konzeptes nicht kostendeckend abrechnete.

Weiterhin hat sie teilweise Dienstleistungen ohne schriftliche vertragliche Vereinbarung erbracht. So hat die Landgestüt GmbH z. B. nach wie vor Hengste mit weniger als 30 Bedeckungen für mehr als eine Decksaison gepachtet, obwohl im Konzept für diesen Fall festgelegt war, dass das Geschäftsfeld aufzugeben ist.

Dies wurde von den Aufsichtsgremien nicht beanstandet.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme vom 13. März 2019 zur Prüfungsmitteilung vom 13. November 2018 u. a. Folgendes mit:

„Die wirtschaftliche Lage des Unternehmens war immer schwierig. Mit dem Wegbrechen der Leistungsprüfungen (70 Tage/30 Tage Test) ab dem Jahr 2015 war die wirtschaftliche Pferdehaltung am Standort Prussendorf sehr gefährdet. Die den Leistungsprüfungen vorgelagerten Aufgaben des Landgestüts, wie Beritt sowie zwölfwöchige Pensionshaltung, fielen ersatzlos weg und führten zu Mindereinnahmen.“

Darüber hinaus teilte das Ministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme vom 29. Oktober 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages Folgendes mit:

„Die Reithallen, als Sportanlagen in öffentlicher Trägerschaft, waren dem Landesverband der Reit- und Fahrvereine e. V. aufgrund des § 11 des Sportfördergesetzes des Landes Sachsen-Anhalt kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Die Betriebskosten wurden gemäß den jeweils gültigen Preislisten abgerechnet.“

„Der Kabinettsbeschluss orientierte nur darauf, dass das Geschäftsfeld der Haltung von Pachthengsten mit unter 30 Bedeckungen im Jahr aufgegeben wird. [...] Durch die Anweisung, das Geschäftsfeld der Haltung von Pachthengsten mit weniger als 30 Bedeckungen aufzugeben, sollte damit ausgeschlossen werden, dass im Landgestüt Pachthengste gehalten werden, die planmäßig und dauerhaft weniger als 30 Bedeckungen haben. [...] Die Zahl der Bedeckungen bei einem Zuchthengst ist von vielen Faktoren abhängig, die sich nur schwer prognostizieren lassen. Hierzu gehören unter anderem bestimmte Modeerscheinungen innerhalb der Züchterschaft. [...] Die Zahl der Bedeckungen wird auch stark durch die allgemeine wirtschaftliche Lage beeinflusst, da es sich bei den Stutenhaltern – im Gegensatz zu den professionellen Hengsthaltungen – in der Regel um Privatleute handelt und selbst bei

einem ansonsten begehrten Deckhengst bei ungünstiger wirtschaftlicher Lage der Stutenhalter nur wenige Deckungen gebucht werden. Schließlich kommt hinzu, dass das Zuchtgebiet Brandenburg-Anhalt recht klein ist und die Volatilität der Bedeckungen dadurch entsprechend stärker ausgeprägt ist. Dieses bedeutet, dass es nicht unwahrscheinlich ist, dass ein Hengst in einem Jahr nur wenige Bedeckungen hat, im Folgejahr aber deutlich mehr. Hier ist es so, dass nur solche Hengste gehalten wurden, bei denen der Landstallmeister wenigstens 30 Bedeckungen pro Jahr prognostiziert hatte.“

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Landgestüt GmbH ihre wirtschaftliche Situation nicht verbessert hat.

Er erwartet, dass in vergleichbaren Fällen die Beschlüsse des Landtages umgesetzt werden und die Aufsichtsgremien ihre Kontrollfunktion wahrnehmen.

4. Veräußerung von Anlagevermögen

Der Landesbetrieb erwarb im Jahr 2010 den damals zweijährigen Hengst Colfosco. In den darauffolgenden Jahren bildete das Unternehmen diesen Hengst reiterlich aus, stellte ihn bei Leistungsprüfungen vor und setzte ihn erfolgreich bei verschiedenen Springprüfungen ein. Die Landgestüt GmbH veräußerte diesen Hengst am 5. Oktober 2016 für 70.000 € an einen Käufer aus Polen. Danach hat der Käufer diesen Hengst noch im gleichen Jahr an einen Springreiter veräußert. Der Landesrechnungshof stellte in diesem Zusammenhang weiterhin fest, dass der Springreiter den Hengst spätestens seit September 2016 bei verschiedenen Reitturnieren vorstellte. Weiteren Presseartikeln konnte der Landesrechnungshof entnehmen, dass der Springreiter diesen Hengst Anfang Februar 2017 an einen kanadischen Olympiareiter weiter verkaufte.

Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass die Landgestüt GmbH diesen Hengst aufgrund seiner zurzeit veröffentlichten fachlichen Qualifikation unter seinem eigentlichen Wert veräußert hat.

Der Geschäftsführer informierte den Aufsichtsrat in der Sitzung am 19. Oktober 2016 über den Verkauf dieses Hengstes. Somit war eine angemessene Beteiligung des Aufsichtsrates nicht möglich.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme vom 13. März 2019 zur Prüfungsmitteilung vom 13. November 2018 u. a. Folgendes mit:

„Die Landgestüt GmbH ist nicht als Handelsplatz für Pferde geplant und etabliert. Das Know-how im Pferdehandel und in Bezug auf bestimmte Handelsplätze ist daher nicht vergleichbar mit professionellen Pferdehändlern. Die Landgestüt GmbH hatte keinen Zugang zu dem exklusiven Kreis der besonders zahlungskräftigen Käufer. [...] Insofern erfolgte ein Kontakt in der Regel nur zwischen dem Landstallmeister und den Käufern auf Augenhöhe. Der dabei erzielte Verkaufspreis von 70 T€ für den Hengst Colfosco orientierte sich insoweit an der erwarteten Laufbahnentwicklung und nicht an ideellen Wertvorstellungen. Es kann durchaus möglich sein, dass das Pferd Colfosco im Weiterverkauf aufgrund der besseren Vertriebskanäle über Kontaktpersonen und zahlungskräftigeren Zielgruppen zu einem höheren Preis weiter veräußert wurde. Dieser Preis wäre jedoch durch die Landgestüt GmbH nicht zu erzielen gewesen.“

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 29. Oktober 2019 führte das Ministerium der Finanzen u. a. Folgendes aus:

„Es ist zutreffend, dass fälschlicherweise vor dem Verkauf des Hengstes ‚Colfosco‘ kein förmlicher Aufsichtsratsbeschluss eingeholt wurde. Dieser Beschluss wäre erforderlich gewesen, da ‚Colfosco‘ im Anlagevermögen der Gesellschaft geführt wurde [...]

Vor diesem Hintergrund war dem Geschäftsführer beim Verkauf des Tieres schlicht nicht bewusst, dass sich ‚Colfosco‘ buchhalterisch im Anlagevermögen [...] befand. [...]

Nach der damaligen Ansicht des Landgestüts entsprach der Kaufpreis somit zum Zeitpunkt des Verkaufs dem Marktwert. Es gibt selbst im Nachhinein keine entgegenstehenden Indizien. Hierfür spricht etwa, dass die Mitteilung über den Verkauf des Tiers zum Kaufpreis von 70.000 Euro auf der 9. Aufsichtsratssitzung vom 19. Oktober 2016 vom Aufsichtsrat laut Protokoll positiv aufgenommen wurde. Dem Aufsichtsrat gehörten mit dem Vertreter des Landesverbandes der Reit- und Fahrvereine Sachsen-Anhalt e. V. und dem Vertreter des Pferdezuchtverbandes Brandenburg-Anhalt zwei weitere Marktkenner an. [...] Allein die Prominenz und die persönlichen Verbindungen eines Verkäufers können in der Reitsportbranche und ihrer gerade im „High-End-Bereich“ nicht immer rationalen Preisbildung maßgeblichen Einfluss auf den Kaufpreis ha-

ben. Das bedeutet, dass ein Herr [...] oder ein Herr [...] allein aufgrund ihres höheren Bekanntheits- und Vernetzungsgrades in der Reiterszene in der Lage sind, bei vergleichbaren Tieren deutlich höhere Preise zu erzielen, als ein weniger prominenter Verkäufer es könnte.“

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Geschäftsführer bereits vor der Umwandlung des Landgestüts in die GmbH für diesen Betrieb in der Rechtsform als § 26 LHO-Betrieb zuständig war. Ihm war schon aus dieser Zeit der Umstand bekannt, dass Zuchttiere - und ein solches ist „Colfosco“ - buchhalterisch im Anlagevermögen geführt werden.

Aus diesem Grund hält der Landesrechnungshof es für besonders kritikwürdig, dass die Landgestüt GmbH den Zuchthengst ohne Beteiligung der zuständigen Gremien und ohne Ausschreibung veräußert hat.

5. Geschäftsführung als Nebentätigkeit durch einen Bediensteten des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie legte fest, dass die Geschäftsführung der Landgestüt GmbH durch einen Bediensteten des Ministeriums im geringfügigen Beschäftigungsverhältnis erfolgen sollte. Die Geschäftsführung durch den Bediensteten des Ministeriums sollte eine zeitlich befristete Lösung sein. Sowohl das Ministerium der Finanzen als auch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hielten diese Lösung für die wirtschaftlich sinnvollste und vertretbare Lösung. Der Bedienstete des Ministeriums führte die Geschäftsführung in Form des geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses und als nebenberufliche Tätigkeit vom 20. August 2014 bis zur Übernahme der Geschäftsführung durch die Landgesellschaft am 31. Dezember 2016 aus.

Die Aufgabe der Geschäftsführung war es, die Landgestüt GmbH in ihrer Wirtschaftlichkeit deutlich zu verbessern. Dazu gehörte u. a. die Erbringung von Dienstleistungen gegen kostendeckendes Entgelt und die Haltung hochwertiger Hengste. Zudem galt es, die bisherigen Aufgaben des als Landesbetrieb geführten Landgestüts, wie Ausbildung, Herbergsbetrieb und Personalsteuerung, fortzuführen.

Der Landesrechnungshof kritisiert die als Nebentätigkeit übertragene Beschäftigung des Geschäftsführers der Landgestüt GmbH. Der arbeitszeitliche Rahmen der Nebentätigkeit reichte weder aus, die zentralen Aufgaben zu verwirklichen noch die dafür notwendigen Maßnahmen einzuleiten. Durch die Geschäftsführung im Rahmen einer Nebentätigkeit war es dem

Geschäftsführer nicht möglich, die geforderten Aufgabenstellungen zur Umstrukturierung des Landgestüts und den laufenden Geschäftsbetrieb der Landgestüt GmbH zu erfüllen. Die wirtschaftliche Lage verbesserte sich nicht.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme vom 13. März 2019 zur Prüfungsmitteilung vom 13. November 2018 u. a. Folgendes mit:

„Wegen der angespannten wirtschaftlichen Lage war eine externe Besetzung weder finanziell noch vor dem Hintergrund der Perspektiven der Gesellschaft realistisch. Zudem erfolgte zeitgleich die Evaluierung des Beteiligungsportfolios, deren Ergebnisse zunächst abgewartet werden sollten, bevor hierzu langfristige Entscheidungen getroffen werden konnten.“

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme vom 29. Oktober 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages u. a. Folgendes mit:

„Durch den Verbleib des Leiters des Gestüts und des Leiters des Bereichs Ackerbau im Landgestüt sollte deren Know-How weiterhin verfügbar sein. Eine Besetzung der Position des Geschäftsführers in geringfügiger Beschäftigung erschien daher ausreichend.“

Aufgrund der laufenden Evaluation des Beteiligungsportfolios war nicht sicher, ob das Gestüt dauerhaft im Beteiligungsportfolio des Landes verbleiben würde. Aus diesem Grunde – und vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage – wäre es zum damaligen Zeitpunkt untunlich gewesen, eine dauerhafte Lösung zu finden.“

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Einsatz eines Geschäftsführers unter Beachtung der zu erfüllenden Aufgaben erfolgen muss. Das erfordert eine entsprechende Qualifikation des Geschäftsführers sowie klare Regelungen zur Geschäftsführung durch den Gesellschafter. Dem Geschäftsführer obliegt die umfassende Leitung und Steuerung der Gesellschaft. Zur ordentlichen Aufgabenwahrnehmung bedarf es ausreichender zeitlicher Kapazitäten. Hieran mangelte es aufgrund der Nebentätigkeit. Eine dauerhafte Lösung hätte mit einer Befristung der Stelle vermieden werden können.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land künftig in vergleichbaren Fällen die Geschäftsführung von Landesgesellschaften und Landesbetrieben durch qualifiziertes Personal und mit einem angemessenen Zeitbudget wahrnehmen lässt.

6. Fazit

Wenn sich das Land an Unternehmen des privaten Rechts beteiligt, muss ein wichtiges Landesinteresse vorliegen. Darüber hinaus muss der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise zu erreichen sein. Der Landesrechnungshof hält eine Begründung des wichtigen Landesinteresses und die Prüfung von Handlungsalternativen für die verbliebene Vermögensverwaltungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH für unerlässlich. Das Argument der hohen Kosten aufgrund der anfallenden Grunderwerbsteuer sollte unter dem Hinweis, dass es sich um eine Landessteuer handelt, geprüft werden. Ebenso sind externe Beratungskosten zur Auflösung der Gesellschaft aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht erforderlich. Den Kosten der Auflösung oder Verschmelzung der Gesellschaft sind die laufenden Kosten für das Halten der Beteiligung entgegenzustellen. Das Land hat darzulegen, wie die Aufgaben zu der bereits bestehenden Landgesellschaft abgegrenzt werden und warum für die Aufgabenerfüllung das Halten zweier GmbHs notwendig ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die entsandten Vertreter der zuständigen Ministerien des Landes in den Aufsichtsgremien von Landesbeteiligungen ihre Kontrollfunktion korrekt wahrnehmen. Weiterhin hat das Land darauf hinzuwirken, dass das Personal in den Unternehmen mit Landesbeteiligung über den notwendigen Sachverstand verfügt und wirtschaftlich handelt. Darüber hinaus müssen Geschäftsführer ihren Aufgaben in vollem Umfang nachkommen können. Die Wahrnehmung der Geschäftsführung als Nebentätigkeit wird dieser Anforderung regelmäßig nicht gerecht.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 06	– Strukturfondsförderung EFRE IV 2007-2013 Nord
	13 07	– Strukturfondsförderung EFRE IV 2007-2013 Süd
Titel	685 68	– Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen
geprüftes Haushaltsvolumen	2007 bis 2013	– rd. 2,7 Mio. €

3 Nicht nachvollziehbare Kostenerstattung an die Investitionsbank Sachsen-Anhalt für die Geschäftsbesorgung des Förderprogramms Tourismuswerbung

In der Kalkulation der Leistungen für die Geschäftsbesorgung des Förderprogramms Tourismuswerbung ging die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (Investitionsbank) in der Förderperiode 2007 bis 2013 von der Bewilligung von 179 Projekten und 48 Vor-Ort-Kontrollen aus. Im Ergebnis hat die Investitionsbank nur 106 Projekte umgesetzt und 18 Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Trotzdem wurden die ursprünglich kalkulierten Aufwendungen fast in voller Höhe erstattet.

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2017 die Gewährung von Zuwendungen zur Durchführung von touristischen Werbemaßnahmen schwerpunktmäßig für das operationelle Programm 2007 bis 2013 geprüft. Der Abrechnungszeitraum erstreckte sich bis 2015 (sog. „n+2 Regelung“).

Zur Umsetzung der Förderrichtlinie hat das Land Sachsen-Anhalt mit der Investitionsbank am 10. Juni 2006 einen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. Für die im § 1 des Vertrages aufgeführten Aufgaben erhält die Investitionsbank vom Land eine kostendeckende Vergütung. Bei der Kalkulation der Leistungen für die Umsetzung des Förderprogramms ging die Investitionsbank auf Grund der Aufteilung in zwei Förderschienen zu Beginn des operationellen Programms 2007 bis 2013 von folgenden Aufgaben aus:

In der **Förderschiene I** wurden Maßnahmen zur Verbreiterung und Verbesserung des touristischen Angebots an Produkten und Leistungen in den Regionen des Landes gefördert.

In der **Förderschiene II** wurden Maßnahmen zur touristischen Angebotsgestaltung und Werbemaßnahmen mit einer überregionalen Ausrichtung für das Land Sachsen-Anhalt gefördert.

Im Rahmen der Förderschiene I sollte eine Förderberatung für Produktentwicklung für 63 Vorhaben sowie die Antragsprüfung, Bewilligung und Begleitung für 53 Vorhaben erfolgen.

Die Förderschiene I wurde wegen mangelnder Nachfrage eingestellt. Somit ist ein kompletter Programmteil entfallen. Entgegen der ursprünglichen Kalkulation wurde kein Projekt bewilligt.

2. Feststellungen

Im Rahmen der Förderschiene II war die Förderberatung, Antragsprüfung, Bewilligung und Begleitung für 126 Vorhaben kalkuliert, davon 96 Vorhaben aus EFRE-Mitteln, die übrigen aus Landesmitteln. Insgesamt sollten bei 48 Vorhaben Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt werden. Es sind jedoch lediglich 106 Projekte bewilligt (-20) und 18 Vor-Ort-Kontrollen (-30) durchgeführt worden.

Die Investitionsbank hat beispielsweise für das Jahr 2008 für die Bearbeitung und Bewilligung von 16 Anträgen eine Vergütung in Höhe von 147.578,36 € erhalten. Kalkuliert waren ursprünglich 95.700,00 €. Das ist ein nomineller Aufwuchs in Höhe von 51.878,36 € bzw. um ca. 54 %. Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, wie sich bei 20 Bewilligungen weniger und 30 Vor-Ort-Kontrollen weniger eine Erhöhung der Vergütung um ca. 54 % ergeben konnte.

Den Aufwuchs der erstatteten Kosten an die Investitionsbank (IB) hat das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung (MW) in seiner Stellungnahme vom 10. Februar 2019 zur Prüfungsmitteilung wie folgt begründet:

„Im Hinblick auf die Gesamtkosten muss festgestellt werden, dass MW und IB den Arbeitsaufwand für die Abwicklung des Programms unterschätzt haben. Insbesondere der Beratungsaufwand der Verbände bei der Antragstellung hat sich bei der Umsetzung des EFRE-Programms im Vergleich zum früheren

Verfahren deutlich erhöht. Dieser Aufwand wurde [...] beim erstmaligen Einsatz von Mitteln aus den Europäischen Strukturfonds im Tourismus zum Zeitpunkt der Kalkulation nicht gut genug eingeschätzt.“

Für die Geschäftsbesorgung des Förderprogramms sind bei der Investitionsbank beispielsweise im Jahr 2008 etwa zwei Drittel der Kosten (gemäß Kostenstellenrechnung) direkt bei der Programmbearbeitung angefallen.

Den hohen Beratungsaufwand begründet das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung mit der Tatsache, dass die Tourismusverbände erstmalig europäische Fördermittel beantragten. Allein für die Initialisierung des Programms und Beratung der Tourismusverbände sind 1,30 Mitarbeiteräquivalent im Förderberatungszentrum und 1,85 Mitarbeiteräquivalent gesamt berechnet worden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Investitionsbank langjährige Erfahrungen in der Geschäftsbesorgung und Kalkulation der Kosten von EU-Förderprogrammen hat. Daher kann auch der Beratungsaufwand angesichts von nur acht Tourismusverbänden bzw. -unternehmen als Neukunden nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht begründen, dass sich die Kosten derart erhöht haben.

Insgesamt sind 73 Projekte²⁶ weniger bearbeitet und von den ursprünglich 48 kalkulierten Vor-Ort-Kontrollen nur 18 durchgeführt worden. Damit weichen die Ist-Zahlen für die Geschäftsbesorgung des Förderprogramms Tourismuswerbung extrem von der ursprünglichen Kalkulation der Investitionsbank ab.

Bereits das Ministerium der Finanzen hatte im Jahr 2013 in seinem Bericht zur Evaluation aller Förderprogramme und Subventionen des Landes hinsichtlich ihrer Kosten und Wirksamkeit²⁷ festgestellt, dass sich die durchschnittliche Förderung pro Bewilligung auf Basis der ausgereichten Fördermittel 2007 bis 2012 für das Förderprogramm Tourismuswerbung auf 18.501,09 € beläuft. Somit betragen die jährlichen Verwaltungskosten pro 1.000 € Förderung durchschnittlich 321,27 €. Des Weiteren hat das Ministerium der Finanzen festgestellt, dass – bei der Betrachtung der einzelnen Förderprogramme – das Programm Tourismuswerbung sehr ungünstig in der Kosten/Förderbetragsrelation ist.²⁸ In dem Bericht wird ausgeführt, dass ab „einer Grenze von 200 € durchschnittlicher Verwaltungskosten pro 1.000 €

²⁶ 53 Vorhaben durch den Wegfall der Förderschiene I und 20 Projekte weniger aus der Förderschiene II.

²⁷ LT-Drs. 6/2254; 04. Juli 2013, S. 305.

²⁸ LT-Drs. 6/2254; 04. Juli 2013, S. 54.

ausgereicherter Fördermittel [...] die Aufwandsstrukturen grundsätzlich noch einmal [...] geprüft werden [...]“²⁹ sollten.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass der ursprünglich kalkulierte Umfang der zu bearbeitenden Vorgänge im Rahmen der Geschäftsbesorgung des Förderprogramms durch die Investitionsbank deutlich unterschritten wurde (-41 %). Das entspricht einem rechnerischen Betrag von 616.373 €.

Kalkuliert waren von der Investitionsbank für die Geschäftsbesorgung des gesamten Förderprogramms 1.044.700,00 €.

Erstattet wurden der Investitionsbank bis 2014 1.014.495,40 €. ³⁰

Somit wurde trotz einer deutlich reduzierten Fallzahl nahezu die gesamte vertraglich vereinbarte Summe ausbezahlt.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht plausibel und nicht nachvollziehbar, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung die Abrechnung auf der Grundlage der Kalkulation nicht kritisch hinterfragt und die Auszahlung an die Investitionsbank nicht entsprechend angepasst hat.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, dass die Kostenerstattung an die Investitionsbank künftig genauer kontrolliert wird.

Weiterhin hat das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung darauf zu achten, dass die Kalkulation der Kosten die Grundlage für die Abrechnung darstellt. Es hat zu prüfen, ob die Kostenerstattung an die Investitionsbank plausibel und nachvollziehbar ist sowie den tatsächlich erbrachten Leistungen entspricht.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Geschäftsbesorgungsverträge mit der Investitionsbank zukünftig so gestaltet werden, dass die Vergütung entsprechend der tatsächlich erbrachten Leistung der Investitionsbank angepasst werden kann.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

²⁹ LT-Drs. 6/2254, 4. Juli 2013, S. 61 f.

³⁰ Die Fördersumme betrug insgesamt 2,7 Mio. €.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 09	–	Landesstraßenbaubehörde
Titel	diverse	–	
Haushaltsvolumen		–	ca. 5,5 Mio. €

4 Unwirtschaftliches Handeln bei der automatisierten Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst

Die Straßenbauverwaltung hat Beratungsverträge für die fachliche Begleitung zur Einführung der automatisierten Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst abgeschlossen. Diese Verträge wurden vor ihrem Abschluss dem Ausschuss für Finanzen nicht vorgelegt.

Den Auftrag für die Durchführung der automatisierten Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst hat die Straßenbauverwaltung nachträglich mit dem Auftragnehmer pauschaliert und einen erhöhten Festpreis vereinbart.

Diesen Vertrag führt die Straßenbauverwaltung seit mehr als vier Jahren über das vorgesehene Ende hinaus stillschweigend weiter, ohne dass sie die wahrgenommenen Verlängerungsoptionen einer vergaberechtlichen und wirtschaftlichen Prüfung unterzogen hat.

Die Straßenbauverwaltung hat eine Mietzahlung anstatt des ursprünglich vorgesehenen Kaufs vereinbart, ohne die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen.

Nach Schätzung des Landesrechnungshofes ist dem Land durch das Handeln der Straßenbauverwaltung bis zum 30. September 2018 mindestens ein Schaden in Höhe von rd. 909.500 € entstanden.

1. Vorbemerkung

In der Zeit von Juni bis August 2018 hat der Landesrechnungshof im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und der Landesstraßenbaubehörde (LSBB) die Vergabe und die Durchführung der automatisierten Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst geprüft.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hatte festgelegt, dass das Land den vom Bund empfohlenen Maßnahmenkatalog Straßenbetriebsdienst zur Ermittlung des Fahrzeug- und Gerätebedarfs für Autobahn- und Straßenmeistereien einführt.

Als Ziele der Einführung definiert die Straßenbauverwaltung eine genauere und differenziertere Erfassung aller erbrachten Leistungen, Materialverbräuche und Arbeitsstunden im Straßenbetriebsdienst.

Darüber hinaus beabsichtigte die Straßenbauverwaltung eine Erhöhung der produktiven Arbeitszeit durch Wegfall manueller Tages- und Wochendienstberichte. Auch sollte eine rechtssichere Nachweisführung der erbrachten Leistungen durch die Straßenbauverwaltung erreicht werden.

Die Umsetzung der o. g. Ziele sollte durch eine Einsatzdatenerfassung von Leistungen im Straßenbetriebsdienst erreicht werden. Die Einsätze von Fahrzeugen und Geräten sollten automatisch erfasst werden. Dabei werden die Fahrzeuge für den Straßenbetriebsdienst in den Meistereien bzw. der entsprechenden Fremdunternehmer mit speziellen An- und Aufbaugeräten ausgestattet. Diese Geräte erfassen vom eingesetzten Personal bspw. deren Einsatzzeiten, die Einsatzorte, die erbrachten Leistungen und Leistungsmengen sowie das verbrauchte Material. Diese Erfassung wird sowohl für die Lohnabrechnung der Bediensteten als auch für die Nachweispflicht der Motorisierten Straßenaufsicht und des Winterdienstes herangezogen.

Zur Erarbeitung der Leistungsbeschreibung und Anforderungsprofile, der Ausschreibungsunterlagen und Wertungskriterien sowie der fachlichen Bewertung der eingehenden Angebote wurden in den Jahren 2008 und 2009 zwei Beratungsverträge mit einem externen Ingenieur abgeschlossen.

Mit Unterstützung der oben beschriebenen fachlichen Beratung erfolgte, laut dem Vergabevermerk vom 16. Juli 2010, ein offener Teilnehmerwettbewerb im Jahr 2008. Daran schloss sich nach einer 12-monatigen Testphase eine beschränkte Ausschreibung nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) für die Beschaffung, Installation und Inbe-

triebnahme der Erfassungsgeräte zur automatisierten Leistungserfassung von Leistungen des Straßenbetriebsdienstes an.

Die Auftragserteilung zur Beschaffung i. H. v. 2.228.925,93 € (brutto) erfolgte durch die Straßenbauverwaltung des Landes am 9. August 2010. Die Laufzeit war mit 48 Monaten ausgewiesen. Der Landesrechnungshof stellte im Zuge seiner örtlichen Erhebungen zur Prüfung „Winterdienst“ fest, dass dieser Vertrag nachträglich durch die Vertragspartner pauschaliert wurde. Die Auftragssumme wurde in diesem Zusammenhang um 60.687,62 € auf einen Betrag von 2.289.613,55 € (brutto) erhöht. Auch im Jahr 2016 wurden durch die LSBB noch Leistungen der automatisierten Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst aus dem Vertrag von 2010 abgerufen.

2. Vertragsabschluss ohne Vorlage im Ausschuss für Finanzen

Zur fachlichen Begleitung der Einführung der automatisierten Leistungserfassung hat die LSBB mit Datum vom 23. Juli 2008 und 28. Januar 2009 zwei Verträge mit einem beratenden Ingenieur abgeschlossen. Damit sollte die fachliche Begleitung einer 12-monatigen Testphase und die Durchführung eines Vergabeverfahrens zur Beschaffung von Geräten zur automatisierten Leistungserfassung durch einen externen Ingenieur erfolgen. Der Vertragsinhalt ist insgesamt in fünf Phasen unterteilt:

- Phase 1: Auswahl der drei bevorzugten Bewerber des offenen Ausschreibungsverfahrens,
- Phase 2: Implementierung der 12-monatigen Testphase in 3 Straßenmeistereien,
- Phase 3: Begleitung der 12-monatigen Testphase,
- Phase 4: Erstellung der Leistungsbeschreibung und Bewertungsmatrix,
- Phase 5: Bewertung der Angebote.

Die Verträge sind auf der Grundlage des HVA F-StB³¹ für freiberufliche Leistungen abgeschlossen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stehen beide Verträge im sachlichen Zusammenhang und sind als eine Beratungsleistung anzusehen und zu behandeln.

Als Honorar wurden für beide Verträge insgesamt 54.500 € vereinbart.

³¹ Das „Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB)“ ist ein vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur herausgegebenes Regelwerk für die Durchführung von Vergabeverfahren sowie für das Abwickeln der Verträge für freiberufliche Leistungen im Straßen- und Brückenbau.

Der Landtag hat im Haushaltsgesetz für die Haushaltsjahre 2005 und 2006³² Vorgaben für Verträge über Beratungsleistungen beschlossen. Die Definition von Beratungsleistungen erfolgte in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 10. Februar 2005.

Danach sind dem Ausschuss für Finanzen vor Abschluss zur Einwilligung vorzulegen:

- Beraterverträge der Landesregierung, die der Begriffsdefinition des Landtagsbeschlusses entsprechen,
- für die im Haushaltsplan Mittel veranschlagt sind, ohne dass sie über Erläuterungen einzeln ausgewiesen sind und
- die eine Wertgrenze von 20.000 € (netto) überschreiten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes und auf Grundlage der v. g. Begriffsdefinition sind die geschlossenen Verträge als eine Beratungsleistung einzustufen, die die Wertgrenze von 20.000 € überschreitet.

Unterlagen, die einen Ausnahmetatbestand nach der o. g. Definition begründen, konnten von der Straßenbauverwaltung nicht vorgelegt werden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein Beschluss des Ausschusses für Finanzen vor Abschluss der Beratungsleistung erforderlich gewesen wäre.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat sicherzustellen, dass Beraterverträge mit einem finanziellen Umfang von mehr als 20.000 € vor deren Abschluss dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegt werden.

3. Nachträgliche Pauschalierung zu Lasten des Landes

Die Straßenbauverwaltung hat mit Datum vom 1. Januar 2006 einen Projektauftrag der Geschäftsführung zur automatisierten Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst erhalten. Insofern sollen Geräte für eine automatische Datenerfassung und deren Installation in den entsprechend vorhandenen Fahrzeugen beschafft werden. Nach einer Markterkundung bzw. nach einem offenen Ausschreibungsverfahren zur Ermittlung von fachlich geeigneten Firmen im September 2008 mit anschließender Testphase (Zeitraum 1. November 2008 bis 31. Dezember 2009) hat die Straßenbauverwaltung eine beschränkte Ausschreibung, an dem drei Testfirmen teilnahmen, durchgeführt.

³² Haushaltsgesetz 2005/2006 – HG 2005/2006 (LT-Drs. 4/51/1956 B)

Mit Schreiben vom 9. August 2010 erfolgte die Auftragserteilung an den Auftragnehmer und dessen Angebot i. H. v. (netto) 1.873.047,00 €. Am 11. Oktober 2010 erfolgte eine Vertragsergänzung durch die Straßenbauverwaltung. Als Angebotspreis wurde abweichend von der ursprünglichen Auftragserteilung nunmehr ein Festpreis i. H. v. (netto) 1.924.045,00 € vereinbart. Die zusätzlichen Leistungen, die eine Erhöhung der Auftragssumme um 50.998,00 € ausweisen oder begründen, lagen den dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht bei. Weiterhin fehlte die Begründung der nunmehr vorgenommenen Festpreisbindung.

Der Vertrag über die monatliche Mietrate von 47.699,96 € wurde dahingehend ergänzt, dass den in der Leistungsbeschreibung aufgezeigten drei Stufen nunmehr die Anzahl der Erfassungsgeräte und Leistungen zugeordnet wurden. Die Mietrate wurde auf 17.374,00 € für die Monate Oktober und November 2010 und auf 23.443,00 € für die Monate Dezember 2010 bis Oktober 2011 abgemindert. Die monatliche Mietrate ab November 2011 war mit 57.056,93 € ausgewiesen.

Ein Nachweis, welche Leistungen sich dahinter konkret verbergen, konnte durch die Straßenbauverwaltung nicht erbracht werden.

Die Straßenbauverwaltung hat das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Lieferungen und Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA L-StB) angewandt. Nach der zum Zeitpunkt der Ausschreibung verwendeten Fassung sind Veränderungen von Vertragsbedingungen oder eine höhere Vergütung zum Nachteil des Auftraggebers nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Das Vergabeverfahren ist von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren, so dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden. Die Straßenbauverwaltung als Vergabestelle hat die Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung aller Bieter umzusetzen.

Der Landesrechnungshof hält die Kostenerhöhung durch eine nachträgliche Pauschalierung für unzulässig. Ungeachtet dessen erwartet er mindestens vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass die Erhöhung von 50.998,00 € durch konkrete Leistungen unterlegt und begründet wird.

Des Weiteren ist darzulegen, durch wen und auf welcher Rechtsgrundlage eine nachträgliche Festpreisbindung veranlasst wurde.

4. Intransparente Verlängerung des Vertrages

Der o. g. Vertrag vom 9. August 2010 wurde ursprünglich mit einer Laufzeit von 48 Monaten abgeschlossen. Gleichzeitig wurde vertraglich vereinbart, dass sich der Vertrag stillschweigend von Jahr zu Jahr verlängert. Er kann bis ein Jahr vor Ablauf mit einer Frist von zwei Jahren gekündigt werden. Zum 30. September 2018 hatte sich der Vertrag über den ursprünglich ausgeschriebenen und vertraglich vereinbarten Zeitraum von 48 Monaten bereits um vier Jahre stillschweigend verlängert. Der Landesrechnungshof hat den sich daraus ergebenden jährlichen finanziellen Nachteil des Landes auf ca. 194.000 €³³ berechnet.

Im Vergabeverfahren ist die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, so dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind. Die Vergabeverfahren müssen transparent sein. Aufträge sind zu angemessenen Preisen im Wettbewerb zu vergeben. Kein Unternehmen darf diskriminiert werden.

Der öffentliche Auftraggeber muss in den Vergabeunterlagen regeln, welche Leistungen erbracht werden sollen, welche Kriterien in die Wertung eingehen und somit zum Zuschlag führen.

Die Fortführung des Vertrages über die 48 Monate hinaus ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes als Direktvergabe dieser Leistung anzusehen.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass das Land einen Vertrag mit einer Laufzeit von 48 Monaten ausschreibt, abschließt und diesen Vertrag dann auf unbestimmte Zeit fortlaufen lässt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes entspricht die Handlungsweise der Straßenbauverwaltung nicht einer transparenten Ausschreibung. Darüber hinaus ist eine Gleichbehandlung aller Bieter und potentiellen Auftragnehmer durch die Fortführung des Vertrages über die ursprünglich avisierte Vertragsdauer von 48 Monaten nicht gegeben. Überdies sind Leistungen durch zu lange Laufzeiten nicht dem Wettbewerb zu entziehen.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass die Ausschreibungsverfahren transparent und mit der notwendigen Gleichbehandlung aller Bieter durchgeführt werden.

³³ Ergibt sich aus der Abweichung der um 67 weniger gelieferten Erfassungsgeräte bezogen auf die vertraglich vereinbarte Anzahl multipliziert mit den jeweiligen Einheitspreisen der Vertragspositionen, multipliziert mit 12 Monaten (194.221,24 € = 67 St. x 241,57 € x 12 Monate).

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass ausgeübte Verlängerungsoptionen der Verwaltung vor der Ausübung unter vertragsrechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten einer Prüfung unterzogen werden. Die Ergebnisse der Prüfung sind zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr eine Prüfung der Vertragskündigung. Dabei ist auch zu betrachten, ob Regressansprüche geltend gemacht werden können.

5. Mehrkosten durch Miete statt Kauf und das Land darf zahlen

Laut Anschreiben zur Bekanntmachung im Supplement³⁴ der Europäischen Union vom 12. Februar 2008 war ein Kauf der Erfassungsgeräte zur automatisierten Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst angekündigt.

Gemäß Auftragsschreiben vom 9. August 2010 wurde stattdessen eine monatliche Mietrate bei einer vorgegebenen Laufzeit von 48 Monaten zwischen den Vertragsparteien vereinbart. Die Laufzeit und damit die Zahlung einer Mietrate verlängerten sich mit Stand vom 30. September 2018 auf 96 Monate.

Gemäß einer eigenen Auflistung des Auftragnehmers vom 8. Februar 2016 basiert das Angebot vom 9. Juli 2010 auf 485 Erfassungsgeräten als Hardwarekomponente zu einem durchschnittlichem Stück-/Kaufpreis i. H. v. 1.572,48 €. Somit wäre für die 485 Erfassungsgeräte zusammen ein Kaufpreis i. H. v. rund 762.600 €³⁵ aufzubringen gewesen.

Der für 485 Erfassungsgeräte vom Auftragnehmer ausgewiesene monatliche Mietpreis beträgt 16.321,14 €. Multipliziert man diesen monatlichen Mietpreis mit den bisher tatsächlich entrichteten 96 monatlichen Mietzahlungen ergibt sich ein Betrag i. H. v. 1.566.829,44 €, der als anteilige Mietzahlung für die Erfassungsgeräte seitens der Straßenbauverwaltung innerhalb der Laufzeit des o. g. Vertrages aufgebracht wurde.

Insofern ermittelt sich rechnerisch ein Schaden infolge der sich verlängernden Vertragslaufzeit um vier Jahre und dem Wechsel von einer Kauf- zu einer Mietzahlung in Höhe von ca. 804.000 €³⁶

Nach Angaben des Auftragnehmers vom 8. Februar 2016 wurden aber nur 418 Erfassungsgeräte eingebaut. Insofern ergibt sich ein weiterer Schaden, da entgegen der Ausschreibung und auf Grundlage der später vorgenommenen Pauschalierung nicht 485 Erfassungsgeräte, sondern lediglich 418 Erfassungsgeräten vom Auftragnehmer eingebaut wurden.

³⁴ Reihe S des Amtsblattes der Europäischen Union, das Bekanntmachungen öffentlicher Aufträge enthält.

³⁵ 762.652,80 € = 485 Geräte x 1.572,48 €.

³⁶ 804.176, 64 € = 1.566.829,44 € - 762.652,80 €.

So wurden 67³⁷ Erfassungsgeräte zu einem kalkulierten Stückpreis von 1.572,48 € weniger eingebaut. Dies entspräche einem anteiligen Kaufpreis von rd. 105.300 €³⁸.

Nach der LHO ist, sofern für den Erwerb oder Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen besteht, vor dem Vertragsabschluss zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum entgegen der Bekanntmachung im Supplement auf den Kauf der Erfassungsgeräte verzichtet wurde und dafür eine Mietoption beauftragt wurde.

Die Straßenbauverwaltung hätte sowohl vor der Bekanntmachung im Supplement (Kauf) als auch vor der Auftragserteilung am 9. August 2010 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anstellen müssen, um eine Entscheidung für die wirtschaftlichste Vertragsart treffen zu können.

Aus dem oben aufgeführten Ansatz des Landesrechnungshofes errechnet sich ein Gesamtschaden aufgrund der gewählten Vertragsart und der verlängerten Laufzeit allein bis zum 30. September 2018 von rd. 909.500 €³⁹

Mit der Fortführung des Vertrages erhöht sich der Schaden jährlich um ca. 194.000 €.

Der Landesrechnungshof bewertet die gewählte Vertragsart als unwirtschaftlich. Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr eine Prüfung der Vertragsvergabe. Dabei sind auch etwaige Regressansprüche einzubeziehen.

6. Fazit

Das Ergebnis der Prüfung zeigt, dass die Straßenbauverwaltung Verträge über Leistungen abgeschlossen hat, in der sie

- **nach Ende des Vergabeverfahrens eine höhere pauschale Zahlung mit der beauftragten Firma vereinbart hat,**
- **von einer Kauf- zu einer Mietoption gewechselt ist,**

³⁷ 67 Geräte = 485 Geräte - 418 Geräte.

³⁸ 105.356,16 € = 67 Geräte x 1.572,48 €.

³⁹ 909.532,80 € = 804.176,64 € + 105.356,16 €.

- die in der Bekanntmachung mitgeteilten Vertragslaufzeiten deutlich überschreitet und
- ohne die wirtschaftlichen Folgen der Leistungsänderung vergaberechtlich und wirtschaftlich zu bewerten, diese fortführte.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat sicherzustellen, dass Beraterverträge mit einem finanziellen Umfang von mehr als 20.000 € vor deren Abschluss dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegt werden.

Für alle künftig in Betracht zu ziehenden Vertragsarten zur automatischen Leistungserfassung im Straßenbetriebsdienst sind angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen voranzustellen. Bei den laufenden Verträgen sind auch Erfolgskontrollen im Zuge von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen.

Die Verwaltung hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 09	–	Landesstraßenbaubehörde
Titel	731 64	–	Mitfinanzierung von Straßenbaumaßnahmen des Bundes
	732 64	–	Planung und Bauüberwachung von Tiefbaumaßnahmen
	733 64	–	Planung und Bauüberwachung des Nordabschnittes der BAB A 14 durch die DEGES
Haushaltsvolumen		–	ca. 25 Mio. €

5 Bundesfernstraßen in Auftragsverwaltung des Landes - ein „weiter so“ nicht möglich

Im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2003 waren im „vordringlichen Bedarf“ der dreistreifige Ausbau der Bundesstraße (B) 190n und die Teilortsumfahrung Hüttenrode ausgewiesen. In dem 2016 beschlossenen Sechsten Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes (6. FStrAbÄndG) sind diese Vorhaben lediglich im „weiteren Bedarf mit Planungsrecht“ enthalten. Die Aussicht auf Realisierung besteht demnach erst nach dem Jahr 2030. Ohne Realisierung trägt ausschließlich das Land die in der Zwischenzeit entstandenen Kosten. Im Rahmen des Ausbaus der B 190n sind dem Land bisher Kosten i. H. v. ca. 2,35 Mio. € entstanden.

Die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und –bau GmbH (DEGES) wird bis zum 1. Januar 2020 in die Autobahn GmbH des Bundes eingegliedert. Ob und wie durch das Land an die DEGES beauftragte Leistungen in Millionen Höhe im Zuge der Auftragsverwaltung an Bundesstraßen und Bundesautobahnen danach abgewickelt werden können, ist noch ungeklärt.

Die Schaffung des Baurechts durch Planfeststellung und Plangenehmigung für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen erfolgt mit Wirkung zum 1. Januar 2021 durch das Fernstraßen-Bundesamt.

Sofern das Land von dem möglichen Rückübertragungsrecht für die Schaffung des Baurechts durch Planfeststellung und Plangenehmigung Gebrauch macht, hält es der Landesrechnungshof für geboten, den Landtag über die Vor- und Nachteile sowie die damit in Zusammenhang stehenden Kosten zeitnah und umfassend zu unterrichten.

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2016 und 2017 Prüfungen zur Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht von Bundesfernstraßen und über die Wirtschaftlichkeit der DEGES durchgeführt. Die Prüfungen fanden beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, der Zentrale der Landesstraßenbaubehörde (LSBB) in Magdeburg und der DEGES in Berlin statt.

Gemäß Artikel 90 Grundgesetz bleibt der Bund Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in der Bundesverwaltung geführt. Die Länder verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes, sofern diese nicht vom Bund oder einer von ihr beauftragten Gesellschaft selbst verwaltet werden. Das Grundgesetz⁴⁰ bestimmt, dass die aus dem Auftrag des Bundes für die Länder entstehenden Ausgaben - mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben wie bspw. eigene Personalkosten und Sachkosten sowie Ingenieurleistungen für die Baugrundbegutachtung in den Landesbehörden - vom Bund getragen werden. Ein Gesetz⁴¹ regelt die Erstattung der aus dem Auftrag des Bundes für die Länder entstehenden Ausgaben. Danach trägt der Bund die dem Land entstehenden Zweckausgaben wie Bau- und Grunderwerbskosten, die Verwaltungsausgaben tragen die Länder. Der Bund erstattet in den Verwaltungsausgaben enthaltene Aufwendungen für Zweckausgaben pauschal. Bis 2018 betrug die Pauschale 3 % der Baukosten. Danach wurde die pauschale Erstattung auf 5 % der Baukosten erhöht.

Während der Bund über den Bedarf an Neu- und Ausbauprojekten und die dazugehörige Finanzierung in seinem Fernstraßenausbaugesetz entscheidet, setzen die Länder die Planung und Genehmigung entsprechender Maßnahmen eigenverantwortlich und weitgehend unabhängig um. Je nach Interessenlage des Landes werden die Maßnahmen vom Land vor- oder nachrangig behandelt.

⁴⁰ GG Art.104a, i. V. m. Art.105.

⁴¹ Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs ist zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2237) geändert worden.

Das Land hat in der Vergangenheit das Personal der Landesstraßenbauverwaltung stark abgebaut. Eine Planung anstehender Projekte erfolgt u. a. deshalb inzwischen nicht mehr durch eigenes Landespersonal. Steigende Planungsanforderungen in technischer Hinsicht sowie bei Umweltbelangen verursachen darüber hinaus eine intensivere Betreuung der externen Planer und der ihnen übertragenen Projekte durch die Straßenbauverwaltung. Aus verringerter Leistungsfähigkeit und fehlenden Planungskapazitäten folgt, dass die zur Verfügung gestellten Mittel nicht vollumfänglich verbaut werden können.

Die zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern gegründete DEGES wurde deshalb zunehmend über die festgelegten 17 Verkehrsprojekte der Deutschen Einheit hinaus beauftragt. Das Land Sachsen-Anhalt hat mit der DEGES über den ursprünglichen Vertrag vom 7. Oktober 1991 mit seinen Ergänzungen hinaus, mit Datum vom 28. März 2017, weitere zusätzliche 16 Dienstleistungsverträge abgeschlossen.

Spätestens zum 1. Januar 2021 übernimmt eine Autobahngesellschaft des Bundes (Autobahn GmbH) die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögenswirksame Verwaltung der Bundesautobahnen. Die anderen Bundesfernstraßen konnten auf Antrag eines Landes, der bis zum 31. Dezember 2018 zu stellen war, ebenfalls zum 1. Januar 2021 an die Autobahn GmbH übertragen werden.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur plant, die DEGES mit der Autobahn GmbH des Bundes im Jahr 2020 zu verschmelzen.⁴²

Darüber hinaus wird zu diesem Zeitpunkt ein Fernstraßen-Bundesamt gegründet.⁴³ Das neue Fernstraßen-Bundesamt ist ab dem 1. Januar 2021 vor allem für hoheitliche Einzelfallentscheidungen, insbesondere die Planfeststellungen, zuständig. Den Ländern ist es möglich, per Antragstellung bis zum 31. Dezember 2019 die Zuständigkeit des Fernstraßen-Bundesamtes nicht eintreten zu lassen.

Die Antragstellung zu einem späteren Zeitpunkt ist möglich. In diesem Fall tritt die beantragte Zuständigkeit des Landes mit Wirkung des zweiten auf die Antragstellung folgenden Kalenderjahres ein.

2. Gestaltung der Bundesfernstraßeninfrastruktur nicht im Sinne des Landes

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) wird vom zuständigen Bundesministerium mit gutachterlicher Unterstützung erarbeitet und vom Bundeskabinett verabschiedet. Auf der Grundlage des BVWP werden die Bedarfspläne für die einzelnen Verkehrsträger entworfen. Diese

⁴² Deutscher Bundestag, Drs. 19/8629.

⁴³ Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz- FStrBAG - BGBl. 2017 Teil I Nr. 57 v. 14. August 2017.

werden als Anlage der jeweiligen Ausbaugesetze in den Deutschen Bundestag eingebracht und von diesem verbindlich beschlossen.

Alle fünf Jahre werden aufgrund gesetzlicher Regelungen Bedarfsplanüberprüfungen durchgeführt. Mit dem BVWP erstellt die Bundesregierung Grundlagen für die Novellierung der bestehenden Ausbaugesetze. Im Ergebnis enthält der BVWP grundsätzlich Vorhaben der Stufen „vordringlicher Bedarf“ und „weiterer Bedarf“.

Der „vordringliche Bedarf“ umfasst das Investitionsvolumen mit dem zu erwartenden Finanzrahmen zuzüglich Planungsreserve. Für Vorhaben des „vordringlichen Bedarfs“ besteht nach den Ausbaugesetzen ein uneingeschränkter Planungsauftrag.

Der „weitere Bedarf“ enthält Vorhaben, deren gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit nachgewiesen ist, deren Investitionsvolumen aber den Finanzrahmen überschreiten. Die Projektplanung darf deshalb nur in begründeten Ausnahmefällen mit Einwilligung des zuständigen Bundesministeriums aufgenommen oder weiter betrieben werden.

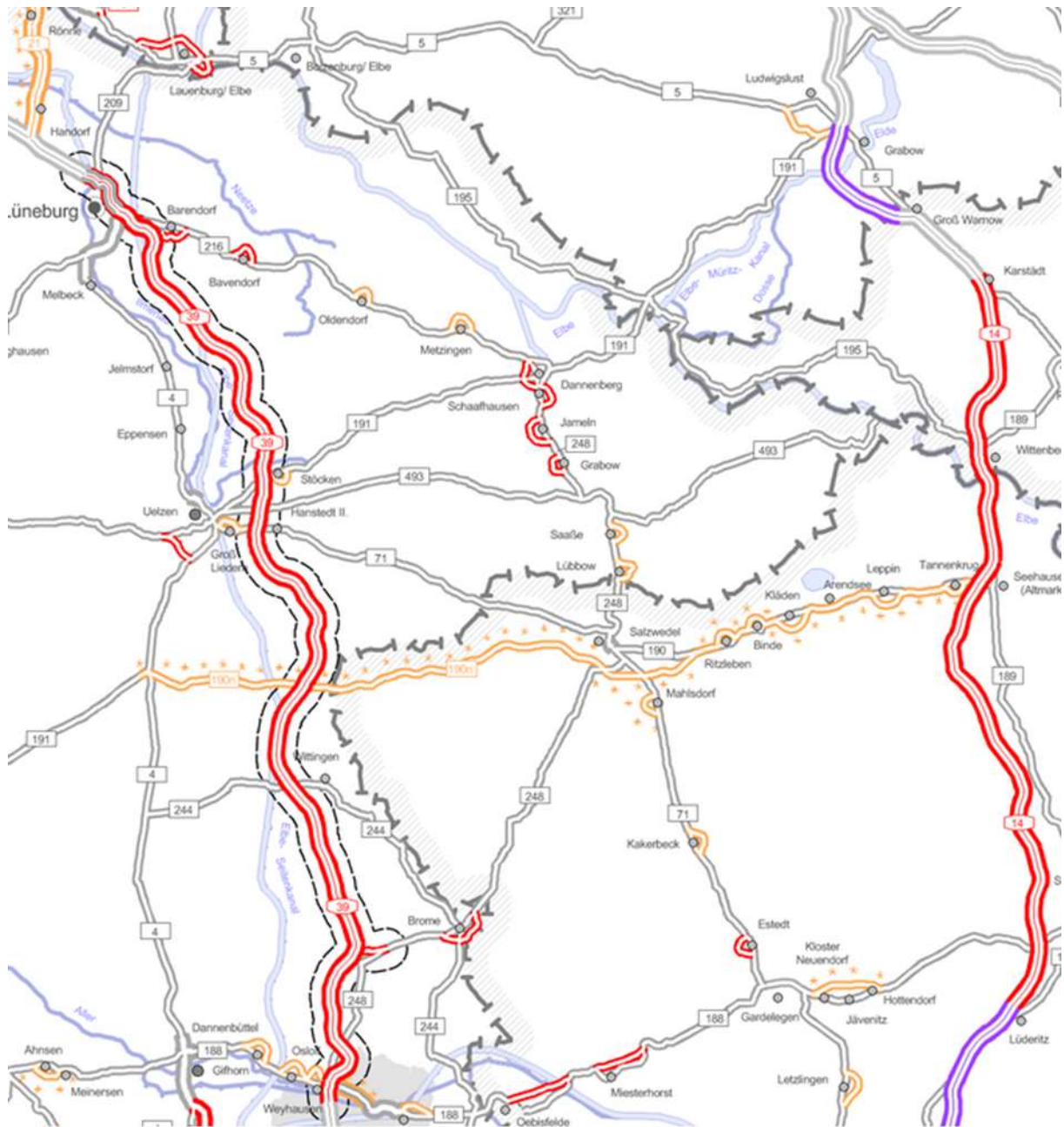
Die Straßenbauverwaltung des Landes führt über die in Bearbeitung befindlichen Planungen unter laufender Aktualisierung eine Terminliste. Mit Stand Juni 2016 waren in dieser Liste 67 Maßnahmen enthalten.

25 Maßnahmen davon stammen aus dem „vordringlichen Bedarf“ des BVWP 2003. Nachfolgend wird auf zwei dieser Maßnahmen, die im BVWP 2003 noch dem „vordringlichen Bedarf“ zugewiesen waren und im BVWP 2030 nunmehr nur noch dem „weiteren Bedarf mit Planungsrecht“ zugeordnet sind, eingegangen:

Beispiel 1: B 190n

Die Bundesautobahn (BAB) A 14 und die BAB A 39 sollen durch die B 190n als Querspange zusätzlich verbunden werden. Die neu zu bauenden Abschnitte der BAB A 14 von Magdeburg nach Schwerin, der BAB A 39 von Wolfsburg nach Lüneburg und der Ausbau der B 190n als Verbindung (Querspange, in Abbildung 1 bräunlich gekennzeichnete Abschnitt) dieser Autobahnen wird als sogenannte Hosenträgervariante bezeichnet. Sie ist Bestandteil des Gesamtkonzeptes der Erschließung des nordöstlichen Raumes zwischen Magdeburg und Schwerin.⁴⁴

⁴⁴ Verkehrsuntersuchung NORDOST (VUNO) 1995 und Ergänzung 2002.

Abbildung 1: B 190n Querspange

Quelle: BVWP 2030;

Die sogenannte Hosenträgervariante im Bereich des Landes Sachsen-Anhalt mit der Verlängerung der BAB A 14 von Magdeburg nach Schwerin und der Querspange der B 190n von der BAB A 39 von der Anschlussstelle Lüneburg (B 216) nach Weyhausen (B 188) zur BAB A 14 im Bereich Seehausen. Die vormals vorgesehene Weiterführung der B 190n zur Landesgrenze Brandenburg ist mittlerweile im BVWP 2030 nicht mehr enthalten.

Der Bundestag hat 2016 die Weiterführung der B 190 über die BAB A 14 in Richtung des Landes Brandenburg aus den „vordringlichen Bedarf“ gestrichen. Die „Hosenträger-Variante“

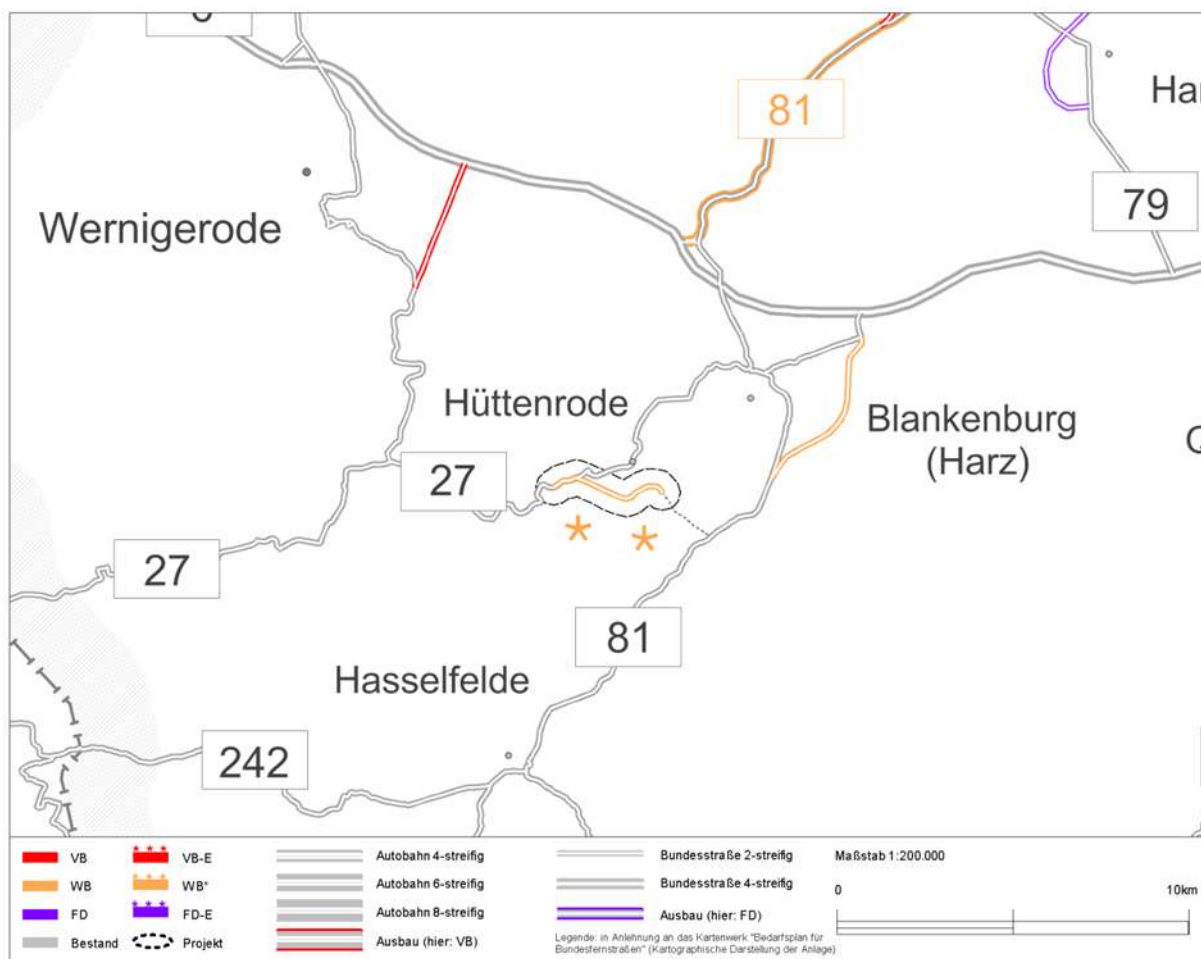
reduziert sich nunmehr auf eine Ost-/Westverbindung zwischen der B 4 bzw. BAB A 39 mit der BAB A 14.

Der nun vorliegende BVWP 2030 weist den dreistreifigen Ausbau der B 190n als „weiteren Bedarf mit Planungsrecht“ aus. Damit ist eine bauliche Umsetzung dieses Projektes gegenwärtig nicht vor dem Jahr 2030 vorgesehen.

Beispiel 2: B 27, Teilortsumfahrung Hüttenrode

Der BVWP 2030 sieht im Zuge der B 27 im Bereich Hüttenrode eine Teilortsumfahrung (TOU) vor. Diese Maßnahme ist im 6. Fernstraßenausbaugesetz vom 23. Dezember 2016 als „weiterer Bedarf mit Planungsrecht“ ausgewiesen. Im BVWP 2003 war diese Maßnahme noch als „vordringlicher Bedarf“ mit Investitionskosten i. H. v. 2,3 Mio. € aufgeführt.

Abbildung 2: B 27 Teilortsumfahrung Hüttenrode



Quelle: BVWP 2030 ergänzt mit eigener Darstellung

Die TOU Hüttenrode im Zuge der B 27 ist in der obigen Darstellung als Projekt bezeichnet.

An die TOU Hüttenrode bindet die Landesstraße (L) 94 an. Die L 94 verbindet die B 27 mit der B 81.

Zwar bleibt das Planungsrecht ohne Zusage sowohl für die Finanzierung des dreistreifigen Ausbaus der B 190n von der Landesgrenze zu Niedersachsen bis zur geplanten Trassenführung der BAB A 14 als auch für die TOU Hüttenrode bis zum Jahr 2030 aufrechterhalten. Die Aussicht auf Realisierung besteht jedoch für die Straßenbauverwaltung für beide Maßnahmen erst nach dem Jahr 2030.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich in der Aufnahme von Maßnahmen in den BVWP auch die Interessenlage des Landes widerspiegelt. Soweit der Bund bei der Fortschreibung des BVWP im Zuge erneuter Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu dem Ergebnis kommt, dass bei Realisierung kein hinreichendes Kosten-Nutzen-Ergebnis zu erwarten ist, verliert das Land an dieser Stelle die Möglichkeit, die eigenen Vorstellungen umzusetzen. Im Übrigen hat das Land auch ohne die Realisierung der Maßnahmen die bisherigen Kosten für die Vorplanung, Vermessung und Entwurfsplanung zu tragen. Ein Nutzen wird dabei voraussichtlich nicht erzielt. Hinsichtlich des dreistreifigen Ausbaus der B 190n sind dem Land bereits Ausgaben i. H. v. 2.347.889,30 € entstanden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr verweist in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 25. Oktober 2019 auf die eindeutige verfassungsgemäße Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund und den Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung in Bezug auf die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Bund zwecks Erstattung von Planungsleistungen.

Darüber hinaus führt das Ministerium an, dass der Um- und Ausbau der L 94 im Hinblick auf die verkehrliche Bedeutung des Streckenzuges auch ohne den Bau der TOU Hüttenrode erforderlich sei. Der vorgesehene Fahrbahnquerschnitt RQ 11⁴⁵ wäre auch ohne die TOU Hüttenrode für den Um- und Ausbau dieser Landesstraße anzusetzen.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die vorliegenden Straßenverkehrszählungen im gegenwärtigen Verlauf der L 94 im Jahr 2010 einen Anteil von 936 Kfz sowie 49 LKW je 24 h und im Jahr 2015 1.200 Kfz sowie 85 LKW je 24 h aufzeigen. Erst anhand der Prognosebelastungen für den Fall einer künftigen TOU Hüttenrode (Planfall 2b) werden 3.300 bis 3.696 Kfz je 24 h im Jahr 2030 ausgewiesen.

Die Ergebnisse der gegenwärtigen Verkehrszählungen unter 3.000 Kfz bzw. weniger 150 LKW je 24 h rechtfertigen nach der Richtlinie für die Anlage von Landstraßen (RAL)

⁴⁵ Regelquerschnitt (RQ) mit einer Fahrbahnbreite von 8,00 m mit beidseitigem 1,50 m breitem Bankett.

2012 einen Straßenquerschnitt der Entwurfsklasse 4 (RQ 9)⁴⁶. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist daher der Um- und Ausbau der L 94 vor der Realisierung der TOU Hüttenrode unwirtschaftlich.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land mit dem Bund verhandelt, um sich die entstandenen Planungskosten im Zuge der Maßnahme B 190n bei einer nicht erfolgten Realisierung der Maßnahme erstatten zu lassen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, die im Zusammenhang mit der Realisierung der TOU Hüttenrode im Zuge der B 27 stehenden Um- und Ausbaumaßnahme an der L 94 bis zur Realisierung der TOU Hüttenrode durch den Bund zurückzustellen.

3. Fortführung von bestehenden Aufträgen an die DEGES nicht geregelt

Beispielhaft führt der Landesrechnungshof an, dass das Land bspw. mit der DEGES für den Um- und Ausbau der B 91 zwischen Deuben und Werschen und dem Neubau der Ortsumfahrung (OU) Theißen Dienstleistungsvereinbarungen zur Umsetzung dieser Straßenbauvorhaben geschlossen hat.

Für die Planung und Bauüberwachung der oben aufgeführten zwei Straßenbaumaßnahmen des Bundes beabsichtigt das Land, Mittel in Höhe von ca. 4,9 Mio. € aus dem Landeshaushalt für die Abwicklung des Vertrages mit der DEGES zu verausgaben.

Gemäß der Drucksache 6/1430 des Landtages vom 13. September 2012 wurde der DEGES die Planung und Baudurchführung der Verkehrseinheit 1.1 und die Baudurchführung der Verkehrseinheiten 2.2, 3.1 und 3.2 a im Zuge der Realisierung der BAB A 14 auf dem Gebiet des Landes übertragen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr äußerte gegenüber dem Landesrechnungshof, dass das vom Bund geforderte Ziel, die Verkehrsfreigabe der B 91 OU Theißen spätestens im Jahr 2019 und zwischen Deuben und Werschen im Jahre 2021 oder früher zu erreichen, von der Landesstraßenbaubehörde nicht sichergestellt werden kann. Deshalb wurde die DEGES durch das Ministerium mit der Realisierung beauftragt.

Etwaige Nachteile für die DEGES, sofern die o. g. Termine für die Verkehrsfreigaben von der DEGES ebenfalls nicht realisiert werden können, konnten den o. g. Verträgen zwischen dem Land und der DEGES nicht entnommen werden. Das Risiko bleibt weiterhin beim Land.

⁴⁶ Regelquerschnitt (RQ) mit einer Fahrbahnbreite von 6,00 m mit beidseitigem 1,50 m breitem Bankett.

Mit der Errichtung der Autobahn GmbH des Bundes wird die DEGES mit dieser im Jahr 2020 verschmelzen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dann auf Grund der Vergabevorschriften eine In-House-Vergabe von Leistungen an die DEGES nicht mehr möglich.

Derzeit ist unklar, ob bzw. wie an die DEGES bereits übertragene Maßnahmen nach deren Verschmelzung mit der Autobahn GmbH abgeschlossen werden können.

Der Landesrechnungshof regt an, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Regelungen mit dem Bund für die Abwicklung noch nicht vollendeter Leistungen nach der Eingliederung der DEGES in die Autobahn GmbH mit dem Bund trifft.

4. Rückübertragung von Verwaltungszuständigkeiten

Im Jahre 2017 wurde eine Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung im Zusammenhang mit geänderten Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen.

Danach gehen die Bundesautobahnen ab 2021 von den Ländern, die diese bislang im Rahmen der Auftragsverwaltung verwaltet haben, in eine eigene Bundesverwaltung über. Für die Planung, den Bau, den Betrieb und die Unterhaltung der Autobahnen gründet der Bund eine eigene Autobahn GmbH als Infrastrukturgesellschaft.

Die hoheitlichen Aufgaben werden vom Fernstraßen-Bundesamt wahrgenommen, das zum 1. Januar 2021 seine Tätigkeit aufnehmen soll. Die rechtliche Grundlage bildet das Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz. Mit einer Ergänzung des Grundgesetzes wurde den Ländern eine Rückübertragungsmöglichkeit von Verwaltungszuständigkeiten für die Planfeststellung und die Plangenehmigung eingeräumt.

Zu den hoheitlichen Aufgaben gehört u. a. die Schaffung des Baurechts für die Bundesautobahnen und der Bundesstraßen mittels Planfeststellung oder Plangenehmigung.

Nach § 3 Abs. 3 Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz ist es den Ländern möglich, eine Rückübertragung von Verwaltungszuständigkeiten für die Planfeststellung und die Plangenehmigung aller Bundesautobahnen, die im Land liegen, beim Fernstraßen-Bundesamt zu beantragen. Erfolgt die Beantragung bis zum 31. Dezember 2019 mit Wirkung zum 1. Januar 2021, dann tritt die Zuständigkeit des Fernstraßen-Bundesamtes für die Schaffung des Baurechtes nicht ein. Die Zuständigkeit liegt in diesem Fall weiter beim Land.

In seiner Stellungnahme des Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr vom 25. Oktober 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages weist, dass Ministerium darauf hin, dass die Ausführungen hinsichtlich des Umfangs der

Zuständigkeitsübertragungen nicht hinreichend trennscharf seien. Auch bezüglich der Einrichtung der für die Bundeseigenverwaltung der Autobahnen vorgesehenen Institutionen gibt es ausweislich der öffentlich zugänglichen Informationen einen aktuelleren Sachstand. Dies betrifft insbesondere die

- Dringlichkeitseinstufung der benannten Vorhaben*
- Zuordnung der DEGES zur Autobahn GmbH*
- Zuständigkeiten und Aufgaben des Fernstraßen-Bundesamtes.*

So sei das Fernstraßen-Bundesamt nicht grundsätzlich für die Planfeststellung der Bundesstraßen zuständig.

Hinsichtlich der Wahlmöglichkeiten über die Zuständigkeiten für Bundesstraßen durch die Länder hat der Landesrechnungshof nach seiner Auffassung diese dargestellt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium den Landtag über die Vor- und Nachteile und die damit im Zusammenhang stehenden Kosten vorab umfassend informiert und die Wirtschaftlichkeit darstellt.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, sofern das Land eine Rückübertragung der Zuständigkeit für Bundesautobahnen beabsichtigt, den Landtag mit seinen Ausschüssen zeitnah über die Finanzierung der Planungen der Bundesautobahnen informiert.

5. Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land mit dem Bund über die Erstattung der entstandenen Planungskosten im Zuge der Maßnahme B 190n verhandelt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, die im Zusammenhang mit der Realisierung der TOU Hüttenrode im Zuge der B 27 stehenden Um- und Ausbaumaßnahme an der L 94 bis zur Realisierung der TOU Hüttenrode durch den Bund zurückzustellen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Vereinbarungen der DEGES bzw. dem Bund für die Projekte abzuschließen, die die DEGES bis zur Verschmelzung mit der Autobahn GmbH nicht abschließen kann. Damit soll sowohl eine zeitnahe Umsetzung dieser Maßnahmen abgesichert als auch das wirtschaftliche Risiko des Landes minimiert werden.

Sollte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr im Namen des Landes von seinem Antragsrecht zur Übertragung der Verwaltungszuständigkeiten bei Bundesautobahnen Gebrauch machen, so ist der Landtag vorab über die Vor- und Nachteile und die damit im Zusammenhang stehenden Kosten umfassend zu informieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur – Kulturbereich
Kapitel	17 75	–	Institutionelle Förderungen
Titel	685 60	–	Zentrum für Mittelalterausstellungen
geprüftes Haushaltsvolumen	2011 bis 2017	–	ca. 730.000 €

6 Erhebliche Verstöße bei der institutionellen Förderung des Zentrums für Mittelalterausstellungen

Das Zentrum für Mittelalterausstellungen ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung und befindet sich in Trägerschaft der Kulturstiftung Kaiser Otto Magdeburg (Zuwendungsempfänger), einer kommunalen Stiftung bürgerlichen Rechts.

Das Land hat im Jahr 2011 dem in Gründung befindlichen Zentrum für Mittelalterausstellungen selbst definierte Landesaufgaben übertragen, um eine Förderung unter der Voraussetzung eines erheblichen Landesinteresses prinzipiell zu ermöglichen. Für die vom Zuwendungsempfänger beantragten Aufgaben des Zentrums für Mittelalterausstellungen mit lokalem Schwerpunkt bestand kein erhebliches Landesinteresse.

Die Bestimmungen der Zuwendungsbescheide überdehnen die satzungsgemäßen Aufgaben der Trägerstiftung, deren Teil das Zentrum für Mittelalterausstellungen ist. Dies stellt einen Verstoß gegen die §§ 23 und 44 LHO sowie die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften dar.

Das Landesverwaltungsamt ist seinen Verpflichtungen bei der Antragsprüfung und Bewilligung der Zuwendungen an das Zentrum für Mittelalterausstellungen nur unzureichend nachgekommen. Insbesondere hat es Zuwendungen für die institutionelle Förderung bewilligt, obwohl die Gesamtfinanzierung nicht dauerhaft gesichert war.

Die Bescheide enthalten Zuwendungszwecke, die inhaltlich unbestimmt und teilweise nicht erreichbar sind. Deswegen ist eine Kontrolle der Zweckerreichung nicht möglich, die aber als Teil einer Erfolgskontrolle zwingend vorgeschrieben ist.

In der überwiegenden Zeit waren die Aktivitäten des Zentrum für Mittelalterausstellungen zu einseitig auf die Zusammenarbeit mit dem Kulturhistorischem Museum Magdeburg, einem Kooperationspartner, gerichtet, wobei das Zentrum für Mittelalterausstellungen hauptsächlich als „Dienstleister“ fungierte. Damit standen die ohnehin begrenzten personellen Ressourcen für andere Aktivitäten im Land Sachsen-Anhalt nicht mehr zur Verfügung.

Das Zentrum für Mittelalterausstellungen agierte in mehreren Fällen unwirtschaftlich.

1. Vorbemerkungen

Das Zentrum für Mittelalterausstellungen (ZMA) am Kulturhistorischen Museum Magdeburg (KHM) ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung. Das ZMA befindet sich in Trägerschaft der Kulturstiftung Kaiser Otto Magdeburg (KOS), einer Stiftung bürgerlichen Rechts. Die Leitung des ZMA obliegt der leitenden Direktorin der Magdeburger Museen.

Ausgangspunkt der Entstehung des ZMA war die im KHM 2006 durchgeführte Landesausstellung „Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation. Von Otto dem Großen bis zum Ausgang des Mittelalters.“ Durch die Errichtung einer Institution der Mediävistik (Mittelalterforschung) sollten Mittelalterausstellungen des KHM verstetigt und entwickelt werden. Das Fachreferat im Kultusministerium sah in den Jahren 2008 und 2009 weder den Bedarf noch Potential für dieses zusätzliche Zentrum. Ende 2009 waren inhaltliche, strukturelle und organisatorische Aspekte des noch nicht gegründeten ZMA ungeklärt.

Dennoch veranschlagte die Landesregierung Haushaltsmittel im Haushaltsplanentwurf 2010/2011 bei dem damaligen Kapitel 07 75 - Institutionelle Förderungen.⁴⁷

Nach der Entscheidung der Landeshauptstadt Magdeburg, das noch nicht existierende ZMA organisatorisch an die KOS anzubinden, stellte die Stiftung am 22. April 2010 einen prüffähigen Förderantrag. Erst am 1. Juli 2011 nahm das ZMA seine Tätigkeit auf. Das Land fördert das ZMA seit dem Jahr 2011 institutionell im Wege einer Fehlbedarfsfinanzierung in Höhe von bis zu 149.000 € jährlich, wobei der Ansatz in der Regel nicht vollständig ausgeschöpft wurde. Darüber hinaus finanziert das ZMA seine Ausgaben durch Mittel Dritter und ggf. sonstige Einnahmen.

⁴⁷ In einem Gespräch mit Vertretern des Kultusministeriums, des Landesverwaltungsamtes und dem damals amtierenden Direktor der Magdeburger Museen wurde verabredet, die Förderung auf rd. 149.000 € festzulegen. Für die haushaltsseitige Umsetzung gab es weder einen Antrag mit einem schlüssigen Konzept über inhaltliche Aufgaben, einen Wirtschaftsplan und Arbeitsplatzbeschreibungen noch eine Informationen darüber, wer Träger dieses Zentrums sein soll.

Die Zuwendungszwecke zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof waren lt. Bescheiden ab 2011 (Nr. 1 - 3) bzw. 2012 (Nr. 1 - 4):

„1. Das ZMA baut ein Netzwerk von wissenschaftlichen und musealen Einrichtungen auf, die dem Thema Mittelalter durch Sammlung, Forschung und Ausstellung verbunden sind. Es ist die Aufgabe des ZMA, als Koordinierungsstelle für dieses Netzwerk zu fungieren. Wesentliche Aufgaben dieser Koordinierung sind:

Die wissenschaftlichen und musealen Einrichtungen in Sachsen-Anhalt werden bei der Erarbeitung und Vermittlung von Mittelalterthemen unterstützt und beraten.

Das ZMA erarbeitet gemeinsam mit dem Kulturhistorischen Museum international wirksame Ausstellungen.

Das ZMA entwickelt unter Einbindung des Kulturtourismus neue Konzepte für die Vermittlung musealer Themen des Mittelalters, um Archäologie, Geschichte und Kunst des Landes Sachsen-Anhalt mit Ausstellungskonzepten zu verknüpfen

2. Das ZMA baut eine Datenbank zu mittelalterlichen Sammlungsbeständen im Land Sachsen-Anhalt als Grundlage für Ausstellungsvorhaben und wissenschaftliche Forschungen auf.

3. Das ZMA versucht weiterhin Kooperationen mit der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, namentlich mit dem Institut für Geschichte und der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg auf- und auszubauen.

4. Das ZMA entwickelt sich mittelfristig zu einem Kompetenzzentrum „Mittelalter in Sachsen-Anhalt“, das auch für das Land als Ansprechpartner fungiert.“

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur sowie die Kulturstiftung Kaiser Otto Magdeburg nahmen jeweils mit Schreiben vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages Stellung.

2. Fehlende Voraussetzungen für eine institutionelle Förderung durch das Land

Wesentliche Merkmale einer Zuwendung sind, dass der Zuwendungsempfänger u. a. für die Zuwendung keine Gegenleistung (Abgrenzungsmerkmal zum Auftrag) erbringt und mit dem Zuwendungszweck eigene (z. B. satzungsmäßige) Aufgaben erfüllt.

Unterschieden wird zwischen Projekt- und institutioneller Förderung. Typisch für die Projektförderung ist die engere Zweckbindung der Mittel, die sich damit stärker an den Zielen des Zuwendungsgebers orientiert. Bei der institutionellen Förderung wird dagegen die Wahrnehmung der satzungsmäßigen Aufgaben der Institution gefördert. Auf die Tätigkeit im Einzelnen besteht keine Einflussmöglichkeit durch den Zuwendungsgeber. Damit besteht die Gefahr, dass im großen Umfang Mittel aufgewendet werden, ohne dass der Zuwendungsempfänger die konkreten Ziele des Zuwendungsgebers hinreichend berücksichtigen muss.

Gemäß § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung der Zwecke ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Gleiches gilt gemäß § 44 LHO für die Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel.

Bei Zuwendungen, die als institutionelle Förderung veranschlagt und bewirtschaftet werden, besteht das erhebliche Landesinteresse in der vom Zuwendungsempfänger selbst (bspw. durch Satzung) bestimmten eigenständigen Aufgabenerfüllung.

2.1 Förderfähige Institution

Gemäß VV 3.4 zu § 23 LHO als Spezialregelung für Empfänger institutioneller Förderungen dürfen Ausgaben für Zuwendungen erst veranschlagt werden, wenn der Zuwendungsempfänger mindestens einen vorläufigen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorgelegt hat. Im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen kann hiervon nur dann abgesehen werden, wenn dieser für eine Veranschlagung nicht erforderlich ist. Bei einem Erstempfänger einer institutionellen Förderung sind detaillierte Angaben über die Zielsetzung und die Arbeit der Institution beizufügen, da es sich um eine Dauerförderung handelt.

Die erstmalige Veranschlagung von Mitteln für das ZMA erfolgte im Haushaltsplan 2010 (dort in der avisierten Rechtsform „e. V.“), ohne dass das ZMA existierte. Gleiches gilt für die Veranschlagung im Haushaltsplan 2011.

Aus den Unterlagen des Landesverwaltungsamtes und insbesondere des seinerzeit zuständigen Kultusministeriums ergab sich, dass bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2010/2011 bekannt war, dass im Haushaltsjahr 2010 voraussichtlich keine Mittel benötigt werden würden. Dies lag vor allem daran, dass der zukünftige Zuwendungsempfänger noch gar nicht existierte und die Gründungsmodalitäten nicht abgeschlossen waren.

Die institutionelle Förderung begann mit Zuwendungsbescheid vom 20. April 2011. Dem Tätigkeitsbericht 2011 zufolge nahm das ZMA als Institution am 1. Juli 2011 seine Tätigkeit auf. Demnach war das ZMA bei der Bescheiderteilung noch nicht als eigenständige Organisation bzw. als weitgehend eigenständiger Teil einer Organisation existent.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes war die Veranschlagung der Haushaltsmittel im Haushaltsplan 2010 unzulässig. Gemäß § 6 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Der ministeriellen Ebene musste bei Aufstellung des Entwurfes angesichts des Fehlens jeglicher Anhaltspunkte für eine absehbare Entscheidungsreife klar gewesen sein, dass eine Förderung im Haushaltsjahr 2010 mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erfolgen wird.

Der Landesrechnungshof hält es für schwere haushaltsrechtliche Verstöße,

- erhebliche Mittel für eine noch nicht existierende Einrichtung zu veranschlagen und
- diese gerade erst im Aufbau befindliche Einrichtung sofort im Wege der institutionellen Förderung zu bezuschussen.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, zukünftig die Veranschlagung von Mitteln für institutionelle Förderungen erst dann vorzunehmen, wenn förderfähige Einrichtungen bestehen. Gleiches gilt für die Erstellung von Zuwendungsbescheiden.

2.2 Erhebliches Landesinteresse

Für das Bereitstellen von öffentlichen Mitteln muss ein erhebliches Landesinteresses an der Fördermaßnahme bestehen.

Es müssen Umstände vorliegen, die insoweit über ein „einfaches“ Interesse hinausgehen, als sie dem Landesinteresse ein besonderes Gewicht und eine hervortretende Bedeutung verleihen. Ein erhebliches Interesse ist anzunehmen, wenn die Erfüllung des Förderzwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Landes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird. Die Bedeutung der Prüfung des erheblichen Landesinteresses hatte der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2018, Teil 2, S. 64 ff. ausführlich hervorgehoben. Er hat dabei betont, dass für die Veranschlagung und Bewilligung weite Gestaltungsspielräume auch im Förderbereich bestehen und dass die zu treffenden Entscheidungen wirtschaftlich sein müssen.

Die Aufgaben und Zielsetzungen des ZMA wurden zwischen Antragstellung und Erstbewilligung mehrfach durch das Kultusministerium, durch Abgeordnete des Ausschusses für Wissenschaft, Bildung und Kultur sowie das Landesverwaltungsamt im Hinblick auf das erforderliche erhebliche Landesinteresse modifiziert. Für die zunächst beantragten Tätigkeiten des ZMA, die auf die Landeshauptstadt Magdeburg bezogen waren, bestand ein erhebliches Landesinteresse nicht.

Das Land hat einer in Gründung befindlichen Einrichtung im Wege eines Zuwendungsverfahrens selbstdefinierte „Landesaufgaben übertragen“ (u. a. Unterstützung wissenschaftlicher musealer Einrichtungen in Sachsen-Anhalt, Datenbank zu mittelalterlichen Sammlungsbeständen im Land, Kooperation mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg). Hierdurch ist an dem vom Zuwendungsempfänger ursprünglich beabsichtigten Aufgabenprofil des ZMA eine Schwerpunktverschiebung vorgenommen worden, um eine Landesförderung unter der Voraussetzung des erheblichen Landesinteresses erst zu ermöglichen.

Im Ergebnis ist die ursprünglich lokale zu einer landesweiten Aufgabenintention geworden. Für landesweite Aufgaben ist aber die Trägerstiftung, die Zuwendungsempfängerin ist, nach ihrer Satzung nicht zuständig.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Land künftig das Vorliegen des notwendigen erheblichen Landesinteresses im Rahmen von Zuwendungsverfahren prüft. Bei einer Förderung ist zu beachten, dass ein institutioneller Zuwendungsempfänger vom Land nicht wie ein Auftragnehmer behandelt werden kann.

2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Gemäß VV Nr. 2 zu § 7 LHO sind diese Maßnahmen insbesondere auch bei der Planung neuer Maßnahmen bzw. Förderungen vorzunehmen.

Neben der Ermittlung der Anforderungen sind die relevanten Lösungsmöglichkeiten in ihren Auswirkungen darzustellen und anhand der vorher festgelegten Kriterien hinsichtlich des Nutzens und der Kosten zu bewerten. Daraus ist eine Entscheidung abzuleiten und umzusetzen.

Der Katalog der Aufgaben des ZMA wurde im Rahmen einer Aufgabenkritik mit dem Leistungsangebot bestehender (Landes-)Institutionen nicht abgeglichen. Zwar wurden bereits im Jahr 2009 vier ausgewählte Institutionen⁴⁸ der Mediävistik zu ihrer Einschätzung bezüglich des Aufgabenportfolios des ZMA befragt. Die teilweise kritischen Expertisen zum geplanten ZMA wurden aber im weiteren Entstehungsprozess nicht zugrunde gelegt. Tenor der gutachterlichen Ausführungen war, dass das zu gründende ZMA die angedachten Aufgaben nicht erfüllen könne und dass die mediävistische Expertise der bestehenden Einrichtungen in Sachsen-Anhalt ausreichend war und ist.

Durch die Förderentscheidung wurde der ursprünglich begründete Förderbedarf für das ZMA von 160.000 € auf 149.000 € reduziert. Diese Reduzierung hätte aus der Sicht des Landesrechnungshofes auch Bestandteil einer Kosten–Nutzen–Analyse sein müssen.

Folge bzw. möglicher Grund der Entscheidung war, dass die Schwelle von 150.000 €, von der an ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan einschließlich eines Stellenplans in den Landeshaushalt aufgenommen werden muss, unterschritten blieb. Konkrete Planungen lagen zur Erstveranschlagung im Landeshaushalt nicht vor.

Da keine Alternativen betrachtet wurden, konnte das Land keine den Anforderungen entsprechende Kosten-Nutzen-Analyse des neu zu gründenden ZMA durchführen und in seine Entscheidungsfindung einfließen lassen. Der grundsätzliche Förderbedarf konnte somit nicht begründet dokumentiert werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO hat nicht stattgefunden, damit hat die Verwaltung gegen geltendes Recht verstoßen.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die Landesverwaltung bei einer vorgesehenen institutionellen Förderung eine den Anforderungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einschließlich Alternativenbetrachtungen durchführt.

2.4 Sicherung der Gesamtfinanzierung

Gemäß VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO ist die Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, unzulässig.

Vor Bewilligung der Zuwendung hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob die Planungen des Antragstellers zur Finanzierung der Ausgaben im Finanzierungsplan (bzw. Haushalts- und Wirtschaftsplan) auch tatsächlich zu realisieren ist, d. h. der Einsatz der einzubringenden Mittel muss hinreichend sicher sein.

⁴⁸ Relevante Lehrstuhlinhaber der beiden Universitäten des Landes Sachsen-Anhalt, das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie und der Museumsverband des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Finanzierung der Ausgaben des ZMA erfolgte im Prüfzeitraum planerisch ausschließlich durch folgende Einnahmen der Einrichtung:

- 160.000 € Spendenmittel eines Dritten und
- 149.000 € Zuwendung des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Bewilligungsbehörde ging hierbei von einer gesicherten Gesamtfinanzierung des ZMA aus. Sie sah die Spendenmittel aufgrund einer Finanzierungszusicherung der Landeshauptstadt Magdeburg vom 20. November 2009 als sichere Eigenmittel an.

Bei diesen Mitteln handelt es sich jedoch nicht um Zuschüsse der Landeshauptstadt Magdeburg, sondern um Spendenmittel eines Dritten, deren mittel- bis langfristige Verfügbarkeit für denwendungszweck zu prüfen gewesen wäre. Zudem hätte die Finanzierungszusicherung kommunal- und zuwendungsrechtlich geprüft werden müssen.

Des Weiteren erhält die KOS diese Spenden regelmäßig für satzungsgemäße Zwecke. Hier wäre ein Nachweis erforderlich gewesen, dass die gesamte Spende jeweils nur dem ZMA zur Verfügung steht.

Das Landesverwaltungsamt hat im Rahmen der Antragsprüfung die Pflicht, jeweils die Rechtssicherheit der Vereinnahmung der Spendengelder von Dritten anhand entsprechender Unterlagen nachzuvollziehen.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die Landesverwaltung die nachhaltige Sicherung der Gesamtfinanzierung bei einer Förderung eingehend prüft. Dies gilt insbesondere dann, wenn Spenden einen wesentlichen Anteil an der Gesamtfinanzierung eines Vorhabens ausmachen.

2.5 Erforderlichkeit der Zuwendung

Die Zuwendung muss für die Aufgabenerfüllung des Zuwendungsempfängers notwendig sein. Das bedeutet, dass der Zuwendungsempfänger seine Aufgaben ohne Zuwendung nicht erfüllen kann.

Im Haushaltsjahr 2011 erhielt das ZMA eine Zuwendung des Landes in Höhe von 54.000 €. Es verfügte jedoch über

- 160.000 € Spendenmittel aus dem Jahr 2010 und
- 130.000 € Spendenmittel aus dem Jahr 2011.

Das ZMA war im Haushaltsjahr 2011 damit in der Lage, seine Gesamtausgaben in Höhe von 166.830,49 € ohne Zuwendung des Landes zu finanzieren, weil es über ausreichend hohe Mittel verfügte. Die Landeszuwendung war nicht erforderlich und hätte nicht gewährt werden dürfen. Die Bewilligungsbehörde hätte dies bei einer den Anforderungen entsprechenden Prüfung bemerken müssen.

Die KOS äußerte in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass die im Jahr 2010 zugegangenen Spendenmittel für eine spätere Verwendung aufgespart und 2012 vollständig verausgabt wurden. Zudem seien im Jahr 2011 vom ZMA nicht 130.000 €, sondern lediglich 120.000 € vereinnahmt worden. Die übrigen 10.000 € seien der KOS für „operative Zwecke“ gespendet worden.

Hierzu stellte der Landesrechnungshof fest, dass die KOS in ihrem Antrag für 2011 die eingegangenen Spendenmittel aus 2010 nicht angegeben hat. Eine Zweckbindung der Mittel für 2012 war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Bzgl. der Spende über 10.000 € bleibt festzuhalten, dass diese laut Jahresabschluss der KOS und gemäß der Giro-Konten des ZMA im Jahr 2011 dem ZMA zugedacht war.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass das Landesverwaltungsamt künftig keine Zuwendungen auszahlt, wenn der Empfänger über ausreichende eigene Mittel verfügt.

2.6 Evaluierung

Die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Mittel für das ZMA erfolgte unter der Auflage, die Arbeit des ZMA zu evaluieren. Der Ausschuss für Finanzen beschloss in seiner 108. Sitzung am 14. Februar 2011 das Kultusministerium mit einer Evaluierung nach drei Jahren zu beauftragen. Unter Bezugnahme auf diesen Beschluss wäre demzufolge Mitte des Jahres 2014 eine Evaluierung des institutionell geförderten ZMA zwingend erforderlich und die Ergebnisse dem zuständigen Fachausschuss sowie dem Ausschuss für Finanzen vorzulegen gewesen.

Das Kultusministerium hat dem Landtag erst 2016, also nach fünf Jahren der Förderung, einen Bericht vorgelegt. Dieser datierte vom 22. Oktober 2015.

Die im Evaluierungsbericht enthaltenen kritischen Bewertungen zu strukturellen, organisatorischen und personellen Fragen hatten keine Auswirkungen auf die Ausrichtung des ZMA oder auf die Förderung.

Die monierten Strukturen sind bis heute nicht bearbeitet und gelöst. Damit stellt sich in Bezug auf das ZMA die Frage nach Zweck und Wirtschaftlichkeit des beauftragten Gutachtens, welches das Land ca. 35.700 € brutto (für insgesamt 11 evaluierte Zuwendungsempfänger) kosten sollte.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Landesverwaltung zukünftig von der Legislative festgelegte Evaluierungszeitpunkte und -räume einhält sowie die Evaluierungsergebnisse beachtet und umsetzt.

3. Zuwendungszwecke

Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, den Zuwendungszweck zu erfüllen.

a) Satzungskonformität

Bei Stiftungen ist die Satzung die wesentliche Rechtsgrundlage für das Handeln. Der durch die Satzung festgelegte Stiftungszweck bindet die Stiftungsorganisation dahingehend, dass ausschließlich Handlungen zur Erfüllung dieses Zweckes ausgeführt werden dürfen. Für die Gewährung von Zuwendungen bedeutet dies, dass der Zuwendungszweck entweder gänzlich mit dem Stiftungszweck übereinstimmen muss oder bei mehreren Stiftungszwecken mindestens einem der Zwecke entspricht. Das ZMA unterliegt dem Stiftungszweck der KOS. In § 2 der Satzung heißt es:

„Zweck der Stiftung sind die Förderung, der Erhalt und die Entwicklung der kulturellen Vielfalt in der Stadt Magdeburg sowie Magdeburg dauerhaft als europäische Metropole des Mittelalters bekannt zu machen.

Der Stiftungszweck wird durch geeignete Maßnahmen verwirklicht, insbesondere auf den Gebieten der bildenden und darstellenden Kunst (...) sowie durch Förderung der Magdeburger Museen.“

Aus Sicht des Landesrechnungshofes definiert die Satzung einen sehr eng gefassten geographischen Aktionsradius und einen grundsätzlichen Bezug aller Aktivitäten zur Stadt Magdeburg und ihren Einrichtungen.

Folgende Zuwendungszwecke des ZMA weisen einen eindeutig über Magdeburg hinausgehenden Bezug zu Aktivitäten im Land Sachsen-Anhalt auf:

- „Die wissenschaftlichen und musealen Einrichtungen in Sachsen-Anhalt werden bei der Erarbeitung und Vermittlung von Mittelalterthemen unterstützt und beraten.
- Das ZMA entwickelt unter Einbindung des Kulturtourismus neue Konzepte für die Vermittlung musealer Themen des Mittelalters, um Archäologie, Geschichte und Kunst des Landes Sachsen-Anhalt mit Ausstellungskonzepten zu verknüpfen.
- Das ZMA versucht weiterhin Kooperationen mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg auf- und auszubauen.
- Das ZMA entwickelt sich mittelfristig zu einem Kompetenzzentrum „Mittelalter in Sachsen-Anhalt“, das auch für das Land als Ansprechpartner fungiert.“

Als zuwendungsrechtlicher Wirkungskreis des ZMA sind das gesamte Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt bzw. die Gesamtheit der mit Mittelalterthemen befassten kulturellen Einrichtungen des Landes, welche Ausstellungsvorhaben umsetzen, festgelegt.

Daher sind aus Sicht des Landesrechnungshofes die o. g. Regelungen der Zuwendungsbescheide stiftungsrechtlich problembehaftet, weil sie den Stiftungszweck zumindest stark erweiternd auslegten und nach seiner Auffassung überdehnten.

Die KOS äußerte in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass die KOS am 19. Mai 2010 vor Gründung des ZMA von der Stiftungsaufsicht die Bestätigung eingeholt hat, dass das ZMA den Stiftungszwecken entspricht. Dies sei mit Antwort vom 31. Mai 2010 geschehen.

Der Landesrechnungshof stellt dazu fest, dass der Stiftungsaufsicht im Mai 2010 zwar die Stiftungszwecke, aber nicht die Zuwendungszwecke für das ZMA vorlagen. Sie konnte daher nicht prüfen, ob sich aus den Zuwendungszwecken und ihrer Verfolgung satzungsmäßige Probleme ergeben könnten. Im Übrigen wurden die Zuwendungszwecke ab 2012 sogar noch erweitert.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Landesverwaltung prüft, ob und inwieweit die im Landesinteresse liegenden Zuwendungszwecke konform mit den satzungsgemäßen Zwecken der Stiftung sind.

b) Realisierbarkeit

Das ZMA kann die in den Zuwendungsbescheiden enthaltenen Zuwendungszwecke zum Teil nicht, nur sehr schwer oder nur in Kooperationen mit anderen Einrichtungen erreichen. Gründe hierfür sind unrealistische Ziele und zu unbestimmte Formulierungen der Zuwendungszwecke in den Bescheiden.

Die aus der Sicht des Landesrechnungshofes nicht oder nur eingeschränkt erfüllbaren Zuwendungszwecke sind dabei:

- „Kompetenzzentrum Mittelalter in Sachsen-Anhalt“: Das ZMA kann aufgrund der vergleichsweise geringen personellen Ausstattung der Einrichtung mit zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern und vor allem aufgrund der anderen Aufgaben, die satzungsmäßig und gemäß der Zuwendungsverfahren wahrgenommen werden (müssen), diese Aufgabe mittelfristig und auch zukünftig nicht erfüllen. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im Land universitäre Institute bzw. Lehrstühle existieren, die auch schwerpunktmäßig mediävistisch forschen und lehren. Diese sind die natürlichen Kompetenzzentren für das Thema Mittelalter in Sachsen-Anhalt.
- „Datenbank zu mittelalterlichen Sammlungsbeständen“: Es fehlen den Zuwendungsbescheiden qualitative und quantitative Vorgaben zur Erfassung von Ausstellungsgegenständen in der Datenbank durch das ZMA. Das ZMA selbst erfasst in diskontinuierlicher Art Bestände im Rahmen von Ausstellungsvorhaben, welche es begleitet. Zudem hat es Datenkonvolute hinzugekauft. Die Sammlungsbestände im Land kann es nicht ungehindert erfassen, da es keinen unmittelbaren Zugang zu den Aufzeichnungen der Einrichtungen hat, die die Bestände verwalten. In den Zuwendungsbescheiden sind keine Erläuterungen zur Art und Weise der gewünschten Datenbank enthalten, obwohl dies aus Sicht des Landesrechnungshofes dringend nötig war und ist. Daher kann das ZMA den Zweck allenfalls eingeschränkt erfüllen.

Das ZMA ist eine Einrichtung, die in der Regel der Öffentlichkeit nicht direkt Leistungen zur Verfügung stellt. Seine Tätigkeit ist regelmäßig mit der Tätigkeit anderer Einrichtungen über Kooperationen mit diesen verbunden. Die zeitintensivsten und für die Öffentlichkeit wahrnehmbaren Aufgaben des ZMA waren und sind damit untrennbar und essentiell an andere Maßnahmen gekoppelt, die im Wege der Projektförderung vom Land mitfinanziert worden sind.

Die Mitwirkung an folgenden Projekten anderer Träger bildete den Hauptinhalt der Arbeit:

- 2011 bis 2013: Landesausstellung „Otto der Große und das Römische Reich“ - KHM;
- 2016: Ausstellung „Wissen und Macht. Der heilige Benedikt und die Ottonen“ - Stiftung Kloster und Kaiserpfalz Memleben;
- 2016: Ausstellungskonzeption für die St. Annen Gemeinde in Lutherstadt Eisleben und
- 2014 bis 2017: „Dommuseum Ottonianum Magdeburg“ - KHM, Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie und Kulturstiftung Sachsen Anhalt.

Neben der Beratungstätigkeit unterstützte das ZMA die Träger der Projekte regelmäßig durch die Übernahme von dem Projekt zuzurechnenden Ausgaben (kleinere Publikationen, Werbung, Tagungen etc.). Dies ist insbesondere auch aus dem Grund nicht nachzuvollziehen, weil das ZMA in seinem Haushalt keine Mittel für Ausgaben oder Zuschüsse für Projekte Dritter bewirtschaftet. Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass der Haushalt/Finanzplan des ZMA, der den Antrag auf institutionelle Förderung untersetzt, ausschließlich Mittel für die Institution ZMA und die Erfüllung von deren satzungsgemäßen Aufgaben enthält.

Die KOS äußerte in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass das ZMA Ausgaben u. a. im Zusammenhang mit gemeinschaftlich getragenen Kooperationsprojekten getätigt habe. Die Annahme des Landesrechnungshofes, dass Ausstellungsprojekte Dritter finanziell bezuschusst wurden, sei falsch.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die Landesverwaltung bei ihrer Förderung realistische Zuwendungszwecke benennt, die eine den Anforderungen entsprechende Erfolgskontrolle ermöglichen.

c) Fokussierung auf das KHM

Im gesamten Prüfzeitraum war der Zuwendungszweck „Das ZMA erarbeitet gemeinsam mit dem Kulturhistorischen Museum international wirksame Ausstellungen“ die dominante Grundlage für die Arbeit des ZMA. Durch die personelle Verflechtung des ZMA mit dem KHM wurde diese enge Zusammenarbeit begünstigt. Dies ist am folgenden Beispiel ersichtlich.

In den Jahren 2011 bis 2013 war das ZMA hauptsächlich für die Landesausstellung „Otto der Große und das Heilige Römische Reich - Kaisertum von der Antike zum Mittelalter“ am KHM als Dienstleister tätig.

Die Arbeit des ZMA beschränkte sich dabei nicht nur darauf, dass das Stammpersonal von Juli 2011 bis März 2013 fast ausschließlich für das o. g. Ausstellungsprojekt in den Bereichen Organisations-, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie der Betreuung des Rahmenprogramms tätig war. Es füllte - auch finanziell - Lücken, die offenbar mit den vorhandenen Mitteln für die Landesausstellung nicht finanziert werden konnten. In den Anträgen und Verwendungsnachweisen der Landeshauptstadt Magdeburg zum landesseitig geförderten Projekt der o. g. Landesausstellung war das ZMA integraler Bestandteil der Arbeit und der Finanzierung. Es leistete über die personelle und konzeptionelle Arbeit im Projekt hinaus im Betrachtungszeitraum (bis März 2013) folgende wesentliche Ausgaben:

- 29.217,44 € an Raummieten, die im Verwendungsnachweis des Projektes „Otto der Große (...)“ als sog. „Aufwandsbeteiligung“ des ZMA an der Finanzierung der Landesausstellung benannt ist und
- 76.338,80 € an Honoraren für eine Mitarbeiterin, die hauptsächlich das Korrespondenzortprojekt als integralem Bestandteil der Landesausstellung betreute und organisierte.

Sowohl die Arbeit des ZMA im Rahmen der Ausstellung wie auch die finanzielle Beteiligung bilden einen über den Zuwendungszweck „Erarbeitung gemeinsamer international wirksamer Ausstellungen“ hinausgehenden Beitrag des ZMA. Letztlich fungierte das ZMA als Dienstleister des KHM im Ausstellungsbereich.

Auch in den Folgejahren bildete die Zusammenarbeit mit dem KHM in vergleichbarer Weise das wesentliche Betätigungsfeld (z. B. Projekte „Magdeburger Recht“ und „Dommuseum“) des ZMA.

Dies ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine zu stark fokussierte Ausrichtung des ZMA auf eine einzelne Einrichtung und entspricht nicht dem erheblichen Landesinteresse

Die KOS äußerte in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass das ZMA in der Gründungsphase in den Jahren 2011 und 2012 das Korrespondenzortprojekt „Kaiserorte in Sachsen-Anhalt (...)“ konzipiert und getragen habe. Dieses sei nicht integraler Bestand-

teil der Landesausstellung „Otto der Große und das Römische Reich“ (2012) gewesen.

Des Weiteren stellt die KOS dar, dass die Raummiete in Höhe von 29.217,44 € anteilig für die Büroräume der Mitarbeiterinnen des ZMA entrichtet wurde. Dies sei weder eine finanzielle Bezuschussung noch eine Auffüllung finanzieller Lücken des KHM gewesen.

Der Landesrechnungshof stellt dazu fest, dass das Korrespondenzortprojekt bereits Bestandteil des Antrages und der Bewilligung der Landesausstellung des KHM war. Zudem ist den Unterlagen zu entnehmen, dass das Korrespondenzortprojekt bereits initiiert und begonnen war, bevor das ZMA existierte. Bzgl. der Raummiete weist der Landesrechnungshof auf den Verwendungsnachweis des Projektes „Otto der Große (...)“ hin. Dort sind die 29.217,44 € als sog. „Aufwandsbeteiligung“ des ZMA an der Finanzierung der Landesausstellung enthalten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes darf die Fokussierung auf einen Zuwendungszweck nicht dazu führen, dass die ohnehin begrenzten personellen Kapazitäten für andere Aktivitäten bzw. Zuwendungszwecke nicht mehr zur Verfügung stehen. Dies muss künftig bei einer Förderung beachtet werden.

d) Erfolgskontrollen

Im Vorfeld der Bewilligung sind der Zuwendungszweck und die Förderziele präzise zu formulieren, um im Rahmen der Erfolgskontrolle einen Soll-Ist-Vergleich zu ermöglichen.

Die Ziele einer institutionellen Förderung sind dabei zu unterteilen in strategische und operative Ziele.

Nach den im Vorfeld der Förderung formulierten Aufgabenstellungen umfasst das Aufgabenspektrum des ZMA im Wesentlichen

- die Schaffung von Netzwerken,
- das Aufgreifen landesweiter Bedarfe bzw. von mittelalterbezogenen Themenkreisen und
- deren Vermittlung an ein breites Publikum im Rahmen von Ausstellungen.

Im Vorfeld der Förderung wurden weder prozessorientierte Ziele (wie bspw. wechselseitiger Informationsaustausch, einzelfallbezogene Zusammenarbeit) noch ergebnisorientierte Ziele (wie bspw. Erhöhung der Betreuungsqualität, Verbesserung des Informationsstandes, konkrete Vermittlungsquoten) festgelegt sowie Messkriterien definiert. Dies betrifft auch die stra-

tegischen Ziele, welche die vom Land beabsichtigte Verortung der Einrichtung in der Kulturlandschaft Sachsen-Anhalts betreffen.

Folge der fehlenden Definition dieser Größen war und ist, dass das Landesverwaltungsamt in seiner Funktion als Bewilligungsbehörde keine den Anforderungen entsprechende Erfolgskontrolle durchführen konnte und kann.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre zumindest bei der Aufgabe „Aufbau einer Datenbank“ die Formulierung von konkret messbaren Größen möglich. Diese könnten absolut oder prozentual vorgegeben werden. Auch bei der Aufgabe „Kooperationen mit den Universitäten“ wäre eine messbare Vorgabe auf der Grundlage des Antragsverfahrens möglich gewesen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Landesverwaltung die Zweckungszwecke realistisch und ausreichend bestimmt formuliert. Auf deren Grundlage sind konkrete messbare Förderziele zu bestimmen, die eine den Anforderungen entsprechende Erfolgskontrolle ermöglichen.

4. Unwirtschaftliches Handeln

Die ANBest-I zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO regeln in Nr. 1.1, dass die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden ist. Ausgaben dürfen nur soweit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Danach sind Ausgaben zu vermeiden, die nicht zur Zweckerfüllung dienen. Dies bedeutet, dass der Empfänger einer institutionellen Förderung wie eine Behörde an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden ist.

a) Publikationen

Das ZMA soll wissenschaftliche und museale Einrichtungen bei der Vermittlung von Mittelalterthemen unterstützen und beraten und solche Themen mit Ausstellungskonzepten verbinden. Das ZMA interpretiert die Aufgabe der Vermittlung mittelalterlicher Themen auch dahingehend, eigene Publikationen mit wissenschaftlichem oder populärwissenschaftlichem Inhalt zu erstellen und diese zu verbreiten.

Ein Großteil der Ausgaben des ZMA zwischen 2013 und 2017 in diesem Bereich fiel für eine Schriftenreihe, bestehend aus drei Tagungsbänden, an.

Die folgende Tabelle stellt wesentliche Daten (Kosten, Bestand, Vertrieb) zu dieser Schriftenreihe zusammen:

Tabelle 5: Übersicht zu Tagungsbänden des ZMA

	Band 1	Band 2	Band 3
Gesamtausgaben ZMA	13.138,97 €	15.061,49 €	34.869,38 €
Ladenpreis	34,95 €	34,95 €	49,95 €
Auflage	1.000	1.000	1.000
Anfangsbestand ZMA	450	450	450
unentgeltliche Abgabe	168	146	146
Verkauf	6	13	0
Restbestand	276	291	304
in %	61,3	64,7	67,6

Quellen: Übersicht des ZMA, übergeben mit Stand vom 14. September 2017, Verwendungsnachweise des ZMA

Das ZMA hat bei der Vergabe des Verlagsauftrages für Band 1 den Zuschlag nicht auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Die Differenz betrug etwa 1.350 € (rd. 10 %).

Zudem wurde dieser Vertrag zu Band 1 als unbefristeter Rahmenvertrag für die Schriftenreihe ohne Durchführung eines zwingend erforderlichen Vergabeverfahrens abgeschlossen.

Nach den Bestimmungen des Rahmenvertrages werden Verkäufe des ZMA erst dann wahrscheinlich, wenn der Verlag die selbst vertriebenen Exemplare abgesetzt hat. Daher wurden bisher nahezu keine eigenen Verkäufe realisiert. Im Ergebnis sind jeweils etwa zwei Drittel der Publikationen als Restbestände vorrätig, was neben den Ausgaben zu Lagerkosten führt.

Besonders im Falle des Bandes 3 wurden nach Auffassung des Landesrechnungshofes unverhältnismäßig hohe Mittel ausgegeben, obwohl die Erstellung von eigenen Publikationen kein originärer Verwendungszweck und nur aus der „Vermittlung von Mittelalter-Themen“ ableitbar ist.

Darüber hinaus hat das ZMA für die Arbeit an den Tagungsbänden unübliche Autorenhonorare gezahlt. Die über die Vortragshonorare hinausgehenden Vergütungen für Beiträge in Tagungsbänden (jeweils 200 € je Beitrag - insgesamt 6.400 €) hat das ZMA selbst 2016 in einer E-Mail als „Dies ist aber nicht Usus.“ bezeichnet.

Daneben erstellte das ZMA bei seinen Kooperationsprojekten – im Rahmen des Zuwendungszwecks „Unterstützung und Beratung bei Ausstellungsprojekten“ – regelmäßig für die beratenen Einrichtungen Publikationen wie

- Werbematerialien (z. B. Flyer),
- Einladungen zu Veranstaltungen im Rahmen der Projekte und
- Broschüren.

Ein Beispiel hierfür war 2012 die Übernahme des Hauptteils der Kosten einer Broschüre für das Korrespondenzortprojekt „Auf den Spuren Ottos des Großen. Kaiserorte in Sachsen-Anhalt“ (Gesamtkosten: 17.261,00 €, davon 13.909,40 € vom ZMA übernommen).

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Unterstützungsleistungen durch das ZMA, welche durch den Zuwendungszweck gedeckt sind, lediglich in der inhaltlichen Beratung und fachlichen Unterstützung der Kooperationspartner bestehen sollen.

Die Übernahme von Kosten für Publikationen der Kooperationspartner ist nicht vom Zuwendungszweck gedeckt. Der Haushaltsplan des ZMA enthält keine Mittel, um die Ausstellungsprojekte finanziell zu bezuschussen.

Die KOS äußerte in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass der Zuschlag im Vergabeverfahren aus Sicht des ZMA auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt wurde, weil den Mehrausgaben in o. g. Höhe mehr gelieferte Bücher gegenüberstanden. Wegen der Bedeutung des „Magdeburger Reiters“ habe es bei Band 3 „nahe gelegen“, eine aufwändigere Publikation zu planen. Die eigentlich unüblichen Honorarzahlen bei Band 3 beruhten auf der vom normalen Vorgehen abweichenden Vertragsgestaltung mit den Vortragenden (keine Vereinbarung zur Lieferung von Texten, lediglich Vereinbarung zum Vortrag) und seien überdies nicht zu hoch.

Bzgl. der Kooperationsprojekte wies die KOS darauf hin, dass diese eigenständige Projekte des ZMA seien und die dabei entstehenden Kosten daher auch überwiegend vom ZMA zu tragen seien.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lag die Wirtschaftlichkeit der Vergabeentscheidung in o. g. Fall nicht vor, weil die Publikationen vom ZMA nicht abgesetzt werden können. Aus seiner Sicht ist es auch keineswegs „nahe liegend“, wegen des Magdeburger Reiters als Objekt eine außerhalb des Aufgabenspektrums des ZMA liegende sehr preis-

tensive kunsthistorische Publikation zu erstellen. Bzgl. der Zahlung von Autorenhonoraren weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass das ZMA gemäß vorliegender Unterlagen diese selbst als unüblich ansieht.

Da die Kooperationsprojekte des ZMA regelmäßig mit Ausstellungen Dritter befasst sind, kommen die Ausgaben in diesem Kontext regelmäßig den Projekten der Kooperationspartner zugute.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Mittel des Landes bei einer Förderung wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Dies gilt selbstverständlich auch für die Erstellung und den Umfang von Publikationen sowie deren Veräußerung.

b) Virtuell-interaktives Dom-Modell

Eine wesentliche Ausstellungserarbeitung der letzten Jahre im Rahmen des Zuwendungszwecks „Erarbeitung international wirksamer Ausstellungen“ erfolgte für das Dommuseum Magdeburg.

Kooperationspartner des Projektes „Dommuseum“ sind das KHM, das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie sowie die Kulturstiftung Sachsen-Anhalt. Bereits seit dem Jahr 2014 verfolgen die Kooperationspartner des Dommuseums das Ziel, ein sog. „Virtual Reality Modell zum Zweck der musealen Verwendung“ für den Magdeburger Dom zu erstellen.

Das Kultusministerium genehmigte im Jahr 2014 dem ZMA die Beratungs- und Unterstützungsleistung bei der Vorbereitung des Dommuseums. Die Einbringung finanzieller Ressourcen geht aus der Genehmigung nicht hervor. Das ZMA übernahm beim „Virtual Reality Modell“ die Koordination und gewann mit einem Fraunhofer Institut einen Partner, der zunächst „(...) im Sinne eines Prototypen die Möglichkeiten einer Visualisierung des Magdeburger Domes zum Zwecke der musealen Anwendung aufzeigt (...)“.

Im Jahr 2015 übernahm das ZMA im Rahmen dieses Vorhabens die Kosten für die folgenden Projekte:

- „Virtuell-interaktives Echtzeitmodell des Magdeburger Domes – Demonstrator“
Kosten: 20.700 € inklusive MwSt.
- „Generierung und Qualifizierung von Virtual Reality Modellen zum Zweck der musealen Verwendung“
Kosten: 7.918 € inklusive MwSt.

Das ZMA zahlte demnach ca. 29.000 € und konzentrierte damit die ihm als Institution zur Verfügung stehenden Sachmittel sehr stark auf ein Projekt Dritter (über 30 % der Sachausgaben).

Die KOS äußerte in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass das virtuelle Dommodell ein Projekt des ZMA sei und anlässlich von Vorplanungen zum Dommuseum Ottonianum Magdeburg initiiert wurde. Das virtuelle Dommodell sei Eigentum des ZMA und fände keine Verwendung im Dommuseum.

Der Landesrechnungshof hat den Unterlagen entnommen, dass die Kooperationspartner des Dommuseums dieses virtuelle Modell als Ziel verfolgten und das ZMA lediglich unterstützend tätig war. Im Übrigen kann der Landesrechnungshof auch nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen ein solches virtuelles Modell vom ZMA geplant und verwirklicht werden sollte.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht die Bedeutung neuer Technologien bei der Vermittlung von musealen Inhalten. Der Landesrechnungshof hält es jedoch für erforderlich, dass Mittel für die institutionelle Förderung einer Einrichtung nicht für Sachmittel von Projekten Dritter ausgegeben werden.

c) Ausstattungsgegenstände

Gemäß Nr. 1.1 der AnBest-I sind Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Werden mit den zugewendeten Mitteln Beschaffungen vorgenommen, dann bedarf es im Vorfeld dieser Anschaffungen einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese muss auch sicherstellen, dass eine Nachnutzung erfolgt.

– Stellwandsystem

Das ZMA hat im Haushaltsjahr 2011 ein sog. Stellwandsystem für einen Gesamtpreis von 24.488,51 € beschafft. Das Stellwandsystem besteht zunächst aus unbedruckten Ausstellungstafeln.

Für dieses Stellwandsystem wurden präsentierbare Tafeln mit Inhalten erstellt und hierfür die folgenden Mittel verausgabt:

- Gestaltung Tafelausstellung: 1.749,30 €,
- Produktion Tafelausstellung: 2.023,00 €.

Im Ergebnis stand dem ZMA eine Tafelausstellung „Ottonenland Sachsen-Anhalt. Von der Peripherie zur Zentralregion Europa“ zur Verfügung. Diese wurden von 2014 bis Ende 2015 lt. Angaben des ZMA an verschiedenen Ausstellungsorten genutzt.

Während der Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Tafelausstellung in den Kellerräumlichkeiten des KHM liegt. Aus den Unterlagen des ZMA geht hervor, dass diese Einlagerung schon über 1,5 Jahre erfolgt.

Die KOS äußerte in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass die Tafelausstellung permanent über die Internetseiten des ZMA sowie des Museumsverbandes zur Nutzung angeboten und gegenwärtig in der 2014 produzierten Version im Kloster Jerichow und in einer überarbeiteten Version in Quedlinburg gezeigt werde.

Der Landesrechnungshof nimmt die derzeitige Nutzung zur Kenntnis, weist dennoch darauf hin, dass die Tafelausstellung über längere Zeit und bis zu seinen Erhebungen nicht genutzt wurde. Nach seiner Auffassung hätte vor der Anschaffung eine Bedarfsabfrage bei potentiellen Nutzern erfolgen müssen.

– Klimavitrine

Gemäß dem zahlenmäßigen Nachweis für das Haushaltsjahr 2012 hat das ZMA eine Klimavitrine beschafft und dafür 4.629,10 € verausgabt. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen ergab sich bzgl. der Nutzung dieser Klimavitrine, dass sie in einem Außenmagazin des KHM eingelagert war. Eine Nutzung war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erkennbar.

Die KOS hat in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages angegeben, dass die Vitrine für kleine Kooperationspartner angeschafft worden sei. Solche Beschaffungen hätten sich aber als zu aufwändig bzgl. Lagerung und Transport herausgestellt.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass vor der Beschaffung von Ausstattungsgegenständen der Bedarf festzustellen und zu dokumentieren ist.

– Prepaid Mobilephones

Im Jahr 2012 hat das ZMA 10 mobile Telefone beschafft, die für den Aufbau und die Organisation der Landesausstellung 2012 in den Räumlichkeiten des KHM eingesetzt wurden. Das KHM erstattete die Gesprächs- bzw. Telefonkosten.

Während der Prüfung zeigte sich, dass die Telefone bis auf ein Gerät nicht mehr eingesetzt werden. Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund das ZMA die „telefonische Infrastruktur“ für die Koordination einer Ausstellung im KHM beschafft hat, obwohl das KHM selbst innerhalb seiner Liegenschaften für eine geeignete Kommunikationsinfrastruktur zu sorgen hat.

Die KOS äußerte in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass die 2012 angeschafften Mobiltelefone weiterhin durch Kooperationspartner ausgeliehen werden können, jedoch eine häufige Nutzung aufgrund der heutigen Verbreitung von Mobiltelefonen nicht mehr zu erwarten ist.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die aufgeführten beschafften Gegenstände für den Landesrechnungshof erst dann als sinnvoll und wirtschaftlich, wenn ihr Einsatz bedarfsorientiert auch bei anderen, ggf. durch das Netzwerk verbundenen, Institutionen erfolgt.

Bzgl. der angeschafften Gegenstände weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die vom ZMA verfolgte breite Nutzung während der Prüfung nicht ersichtlich war. Bei allen beschafften Gegenständen wird jedoch deutlich, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Bedarfsabfragen bei potentiellen Partnern nicht in der notwendigen Form erfolgten. Die Anschaffungen entsprechen nicht dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die Landesverwaltung im Rahmen der Förderung sicherstellt, dass beschaffte Ausstattungsgegenstände nicht nur von einer Einrichtung und zudem wirtschaftlich genutzt werden. Vor einer Beschaffung ist die Wirtschaftlichkeit zu dokumentieren.

5. Fazit

Aus Sicht des Landesrechnungshofes kann und sollte die Förderung des ZMA in der bisher praktizierten Weise nicht fortgeführt werden.

Eine weitere Förderung durch das Land kann nur erfolgen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- **Definition und konkrete Umsetzbarkeit des erheblichen Landesinteresses,**
- **die mittelfristige Sicherung der Gesamtfinanzierung,**
- **eine den Anforderungen entsprechende Definition von realistischen Zuwendungszielen und Zweckungszwecken einschließlich einer den Anforderungen entsprechenden Erfolgskontrolle.**

Der Landesrechnungshof hält eine Projektförderung einzelner auf das Land bezogener Zweckungszwecke für besser geeignet, um dem erheblichen Landesinteresse gerecht werden zu können.

Sofern ein weiterer Verbleib des ZMA in der Kulturstiftung Kaiser Otto Magdeburg in Betracht gezogen wird, sind die Zweckungszwecke mit den satzungsrechtlichen Möglichkeiten in Übereinstimmung zu bringen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes

Der Jahresbericht enthält Ergebnisse ausgewählter Prüfungen. Dabei handelt es sich auch um solche Prüfungen, bei denen die Erörterungen mit der Verwaltung noch nicht abgeschlossen sind.

Eine vollständige Übersicht aller Prüfungsverfahren, die der Landesrechnungshof abgeschlossen hat, teilt er jährlich gemäß § 96 (4) LHO dem Landtag mit.

Die aktuelle Mitteilung über die im Jahr 2018 abgeschlossenen Prüfungsverfahren enthält die LT-Drs. 7/4633 vom 23. Juli 2019.

Insgesamt wurden 62 Prüfungen, davon 17 im kommunalen Bereich, benannt.

Neben einer kurzen inhaltlichen Beschreibung des Prüfungsthemas erfolgt ein Hinweis, wenn der Landesrechnungshof die Prüfungsergebnisse in einen Jahresbericht aufgenommen hat.

Zuständigkeit des Senates

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	- 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	- Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Informations- und Kommunikationstechnik - Sport
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	- Öffentliches Dienstrecht, Personal - Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Inneres - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationprüfungen
Abteilungsleiter 3	Herr Weihrich	- Raumordnung und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Straßenbau - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 4	Herr Philipp	- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung) - Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war am 22. November 2019

Dessau-Roßlau im November 2019

Barthel

Präsident