

# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

**Jahresbericht 2020**

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2019**



**Teil 2**

**Haushaltsrechnung 2019  
Weitere Prüfungsergebnisse**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Dienstgebäude**

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

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

## Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	–	Ausschussdrucksache
BEZ	–	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	–	Bundesgesetzblatt
BVerwG	–	Bundesverwaltungsgericht
Epl.	–	Einzelplan
ESF	–	Europäischen Sozialfonds
GVBl.	–	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	–	Haushaltsgesetz
HGr.	–	Hauptgruppe
HGrG	–	Haushaltsgrundsätzegesetz
HHR	–	Haushaltsrechnung
IHKG	–	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
InsO	–	Insolvenzordnung
LHO	–	Landeshaushaltsordnung
LSA	–	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	–	Landtagsdrucksache
LVerf	–	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
MBI.	–	Ministerialblatt
MW	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
NHH	–	Nachtragshaushalt
ÖPNV	–	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG LSA	–	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt
OGr.	–	Obergruppe
OVG	–	Oberverwaltungsgericht
SGB	–	Sozialgesetzbuch
SpielbG LSA	–	Spielbankgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
VV	–	Verwaltungsvorschrift
VzÄ	–	Vollzeitäquivalente

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	III
Inhaltsverzeichnis .....	IV
I    Vorbemerkungen .....	5
II   Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2019 gemäß § 97 Absätze 2 und 3 LHO ....	6
III  Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2019.....	28
IV   Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Abs. 6 LHO (Denkschrift) .....	48
1 Spielbankgesetz verursacht unwirtschaftlichen Personaleinsatz.....	48
2 Mangelhafte Ausübung der Aufsicht über die berufsständischen Kammern .....	56
3 Nachteile für den Landeshaushalt, mangelhafte Kontrolle und fehlende Transparenz bei der Förderservice GmbH der Investitionsbank.....	80
4 Unverhältnismäßige Sonderfinanzierung der Naumburger Straßenbahn GmbH....	101
5 Mangelhafte Verwaltung des Stiftungsvermögens der Stiftung Umwelt, Natur- und Klimaschutz des Landes Sachsen-Anhalt.....	108
Zuständigkeit des Senates .....	117

# I Vorbemerkungen

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

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

Der Landesrechnungshof prüft nach Artikel 97 Abs. 2 LVerf die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung des Landes. Er berichtet darüber dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Der Landtag beschließt über die Entlastung der Landesregierung aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofes (Artikel 97 Abs. 3 LVerf).

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2020 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2019 – Denkschrift und Bemerkungen – (LT-Drs. 7/7057 vom 18. Dezember 2020) unterrichtet.

Der hier vorliegende Teil 2 des Jahresberichtes 2020 setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2019 (gemäß §§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2020 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

## **II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2019 gemäß § 97 Absätze 2 und 3 LHO**

### **1. Allgemeines**

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2019 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019 – HG 2019) vom 18. Januar 2019 (GVBl. LSA 1/2019, S. 3 ff.) und das Gesetz zur Umsetzung der Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Norddeutschen Landesbank – Girozentrale – vom 19. Dezember 2019 (GVBl. LSA 34/2019 S. 1006 ff.) sowie die diesen Gesetzen als Anlagen beigefügten Haushaltspläne,
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur vorläufigen Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2019 vom 6. Dezember 2018 (MBI. LSA 43/2018, S. 508),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur Haushaltsführung ab dem Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsführungs-Erlass) vom 21. Dezember 2018 (MBI. LSA 3/2019, S. 15 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgabereiste-Erlass)“ vom 15. Dezember 2016 (MBI. LSA 2/2017, S. 22),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zum Jahresabschluss des Landeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2019 vom 6. November 2019 (MBI. LSA 42/2019, S. 387 f.) sowie
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zu Beiträgen zur Haushaltsrechnung ab dem Haushaltsjahr 2017 vom 26. Januar 2018 (MBI. LSA 5/2018, S. 65 ff.).

Das Ministerium der Finanzen hat dem Landtag (LT-Drs. 7/7048 vom 17. Dezember 2020) und dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 15. Dezember 2020 die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2019 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2019 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofes – Teile 1 und 2 – nach Artikel 97 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit § 114 Abs. 1 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und der Präsidentin des Landtages.

Die Haushaltsrechnung enthält in Abschnitt A die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie in Abschnitt B das Vermögen und die Schulden. Der Abschnitt A beinhaltet den der Haushaltsrechnung nach § 84 LHO beizufügenden Abschlussbericht, der den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss erläutert. Die vorliegende Haushaltsrechnung enthält damit alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

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

**Tabelle 1: Einnahmen des Landes 2014 bis 2021**

- gerundet in Mio. € -

Arten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 HPI.
Einnahmen aus Steuern/ Abgaben - HGr. 0	5.694	6.075	6.523	6.661	7.035	7.321	7.050	7.904
Verwaltungseinnahmen – HGr. 1 <sup>1</sup>	387	363	346	343	300	292	325	288
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 <sup>1</sup> darunter: Allgemeine Finanzaufweisungen - vom Bund (BEZ), Gr. 211	3.465	3.422	3.321	3.233	3.091	3.129	3.451	2.819
- von Ländern (LFA), Gr. 212	1.580	1.468	1.362	1.190	1.107	981	1.381	1.466
- Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221 <sup>2</sup>	585	593	614	605	647	675	0	0
	80	80	80	80	80	80	27	0
Sonstige Zuweisungen für in- vestive Zwecke – HGr. 3 <sup>1</sup> darunter Entnahmen aus der:	554	957	660	680	694	698	790	1.510
- Steuerschwankungsreserve	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	141,2	377,8
- allgemeinen Rücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	77,8	25,7	0,0	204,0
- Globale Mehreinnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme bzw. Til- gung (-)	-75	-100	-125	-100	-100	98	779	-100
<b>Gesamteinnahmen<sup>1</sup></b>	<b>10.025</b>	<b>10.717</b>	<b>10.725</b>	<b>10.817</b>	<b>11.020</b>	<b>11.538<sup>3</sup></b>	<b>12.396<sup>3</sup></b>	<b>12.420<sup>3</sup></b>

2014 bis 2019: Ist laut Haushaltsrechnung

2020: endgültiges Ist

<sup>1</sup> Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.

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

<sup>3</sup> Abweichung aufgrund von Rundungen.

**Tabelle 2: Ausgaben des Landes 2014 bis 2021**

- gerundet in Mio. € -

Arten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 HPI.
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4 <sup>1</sup>	2.477	2.492	2.562	2.549	2.573	2.638	2.741	2.982
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 - 54 <sup>1</sup>	319	341	374	332	345	356	390	408
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	594	551	510	455	366	349	327	346
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6 <sup>1</sup> darunter: Zuweisungen an Kommunen	5.263 2.280	5.504 2.356	5.690 2.564	6.035 2.612	6.154 2.674	6.267 2.669	7.328 3.034	6.592 2.744
Bauausgaben - HGr. 7 <sup>1</sup>	172	167	161	178	189	213	232	289
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8 <sup>1</sup> darunter: Zuweisungen an Kommunen	1.092 475	1.242 590	963 455	1.051 488	1.091 528	1.436 568	1.328 580	1.629 814
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9 darunter Zuführungen an: - Steuerschwankungsreserve <sup>4</sup>	108 22,3	420 83,6	465 219,4	217 0,0	302 25,0	279 44,9	51 0,0	175 0,0
- allgemeine Rücklage	0,0	191,1	109,8	1,0	36,8	0,0	0,0	0,0
- globale Minderausgaben <sup>5</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-222,5
<b>Gesamtausgaben<sup>1</sup></b>	<b>10.025</b>	<b>10.717</b>	<b>10.725</b>	<b>10.817</b>	<b>11.020</b>	<b>11.538</b>	<b>12.396<sup>3</sup></b>	<b>12.420<sup>3</sup></b>

2014 bis 2019: Ist laut Haushaltsrechnung

2020: endgültiges Ist

### 3. Abschlüsse der Haushaltsjahre 2019 und 2020

#### 3.1 Abschluss des Haushaltsjahres 2019

Die Haushaltsführung des Jahres 2019 schließt mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis i. S. d. § 82 Nr. 1 c LHO von 0,00 €.

Der Ausgleich der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben mit einem Volumen von je 11.537.787.394,46 € ist herbeigeführt worden. Zur Herstellung des Haushaltsausgleichs war die Aufnahme neuer Schulden von 98,0 Mio. € erforderlich. Damit hat das Land erstmals seit 2012 wieder neue Schulden aufnehmen müssen.

<sup>4</sup> Kapitel 13 02, Titel 911 01, ab 2017 umgesetzt auf Titel 919 01.

<sup>5</sup> In den Haushaltsplänen 2014 bis 2016 wurden keine globalen Minderausgaben veranschlagt. In den Haushaltsplänen 2017, 2018 und 2019 wurden 160,0 Mio. €, 163,1 Mio. € und 220,0 Mio. € globale Minderausgaben veranschlagt.



### 3.1.1 Jahresfehlbetrag/-überschuss

Am 9. Januar 2020 hat das Ministerium der Finanzen den vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres 2019 erstellt. Der Ausschuss für Finanzen des Landtages wurde davon mit Schreiben vom 5. Februar 2020<sup>6</sup> in Kenntnis gesetzt. Im Saldo der vorläufigen Gesamteinnahmen (11.467,2 Mio. €) und Gesamtausgaben (11.483,9 Mio. €) ergab sich ein vorläufiger Jahresfehlbetrag von 16,7 Mio. €. Der vorläufige Jahresabschluss 2019 berücksichtigt die Veränderungen entsprechend dem Nachtragshaushalt 2019. Er beinhaltet die ausgesetzte Schuldentilgung von 100 Mio. €, weist die Nettokreditaufnahme 2019 von 98,0 Mio. € und Ausgaben für die Kapitalzuführung an die NORD/LB von 198,0 Mio. € aus.

Für das Haushaltsjahr 2019 wurden in der Hauptgruppe 9 des Einzelplans 13 globale Minderausgaben von 220,0 Mio. € veranschlagt.<sup>7</sup> Zu deren Erwirtschaftung führt das Ministerium der Finanzen aus, dass diese im Haushaltsvollzug nicht in der Hauptgruppe 9 erfolgte. Die Erwirtschaftung erfolgte durch Minderausgaben in den Hauptgruppen 4 bis 8 – dabei insbesondere durch Minderausgaben beim Personal in Einzelplan 13. Darüber hinaus ermöglichten Steuermehreinnahmen<sup>8</sup> die Erwirtschaftung.

Den endgültigen Abschluss des Haushaltsjahres 2019 hat das Ministerium der Finanzen am 12. März 2020 erstellt. Den Ausschuss für Finanzen des Landtages hat das Ministerium darüber mit Schreiben vom 7. April 2020 informiert.<sup>9</sup>

Im endgültigen Abschluss des Haushaltes wurden noch Zahlungen von der Europäischen Kommission im Bereich des Europäischen Sozialfonds (ESF) von 89,1 Mio. € für das Jahr 2019 vereinnahmt. Diese Einnahmen standen zum Zeitpunkt der Erstellung des vorläufigen Jahresabschlusses 2019 noch aus. Weiterhin wurde der Ansparrücklage für die Justizvollzugsanstalt Halle (Saale) im Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt<sup>10</sup> 64,0 Mio. €<sup>11</sup> zugeführt. Unter Berücksichtigung aller noch vorgenommenen Buchungen wurde der endgültige Haushaltsabschluss 2019 ausgeglichen.

**Die Haushaltsrechnung 2019 beinhaltet Rekordeinnahmen aus Steuern und Abgaben von über 7,3 Mrd. € (vgl. Tabelle 1 HGr. 0). Dieser positive Umstand ist von der Landesregierung für die Haushaltskonsolidierung vollständig ungenutzt geblieben. Anstatt ihn zur Tilgung der bestehenden Schulden oder zum Aufbau von Rücklagen zu verwenden,**

<sup>6</sup> ADRs. 7/FIN/189.

<sup>7</sup> Vgl. Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 972 01.

<sup>8</sup> Entsprechend § 16 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2019 ist es ebenfalls möglich die globalen Minderausgaben durch Steuermehreinnahmen zu erwirtschaften.

<sup>9</sup> ADRs. 7/FIN/192.

<sup>10</sup> Entsprechend § 16 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2019.

<sup>11</sup> Vgl. Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 916 01 sowie Kapitel 51 32, Titel 232 70.

**hat das Land die geplante Schuldentilgung für 2019 von 100 Mio. € ausgesetzt und darüber hinaus neue Schulden von 98 Mio. € aufgenommen.**

### **3.1.2 Einnahmen**

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

#### **Zusammensetzung der Gesamteinnahmen**

Mit über 63 % der Gesamteinnahmen stellen die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben von rund 7,3 Mrd. € (2019) den größten Block der Einnahmen des Landeshaushaltes dar (vgl. Diagramm 1). Der Anteil an den Gesamteinnahmen ist im gesamten betrachteten Zeitraum stetig steigend. Im Vorjahr lag der Anteil an den Gesamteinnahmen bei rund 60 %.

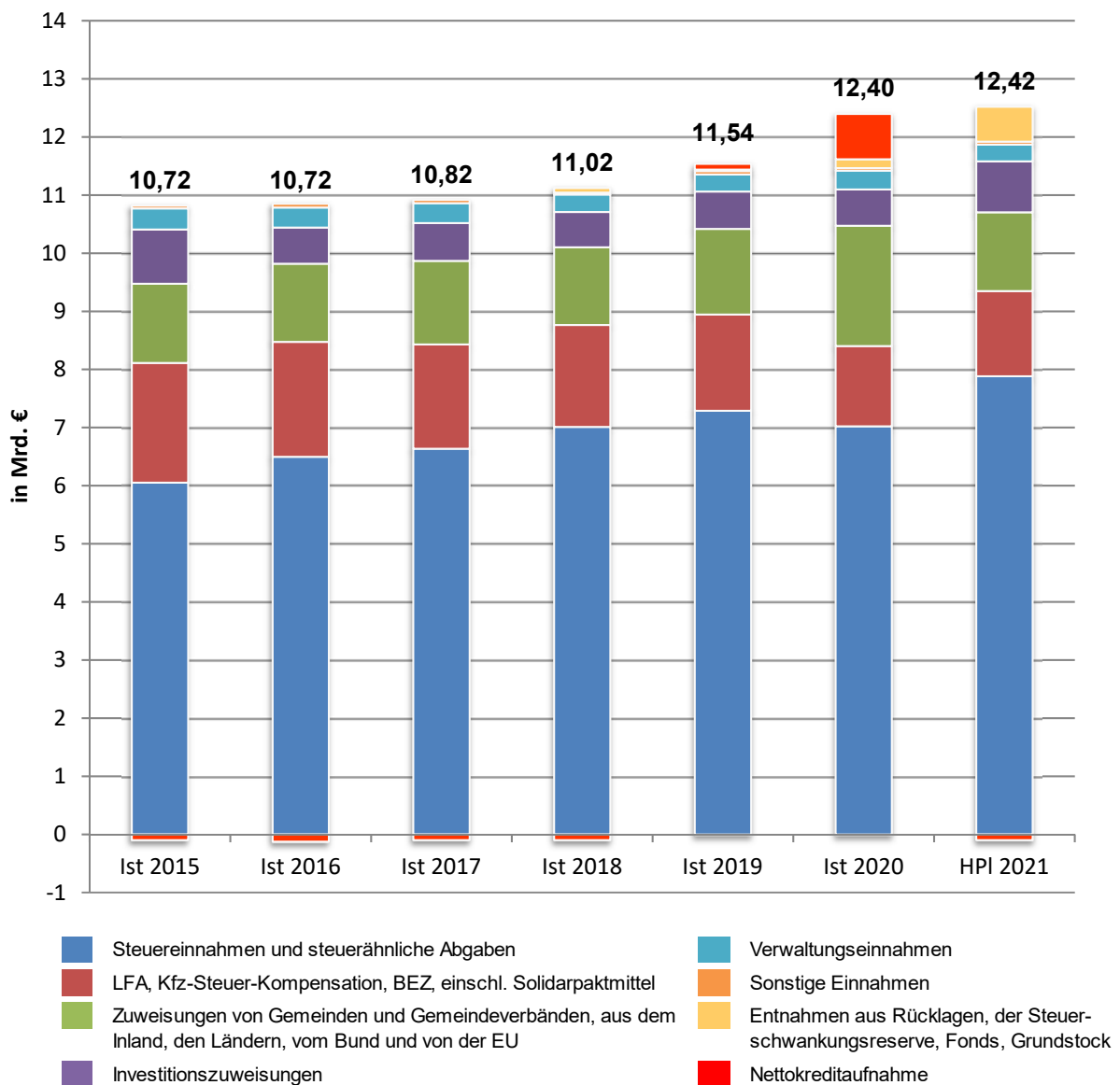
Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, der Kfz-Steuerkompensation und den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bilden den zweitgrößten Einnahmeblock. Sie entwickeln sich im Vergleich zu den Vorjahren rückläufig. Ursächlich dafür sind der demographische Wandel und der damit verbundene Bevölkerungsrückgang des Landes. Mit 1,66 Mrd. € (2019) macht der Einnahmeblock rund 14 % der Gesamteinnahmen aus.

Den drittgrößten Anteil an den Einnahmen bilden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) von rund 1,47 Mrd. € (2019) mit insgesamt 13 %. Darin enthalten sind beispielsweise Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 123,4 Mio. € (2019)<sup>12</sup> sowie Zuweisungen im Rahmen der Hochwasserhilfen 2013 von 76,2 Mio. € (2019)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Kap. 05 08, Titel 231 02.

<sup>13</sup> Kap. 13 31, HGr. 2.

**Diagramm 1: Einnahmenstruktur**

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

Mit rund 6 % (2019) der Gesamteinnahmen machen die Investitionszuweisungen den vierten Einnahmeblock aus. Die Ist-Einnahmen sind seit 2016 relativ konstant bei rund 600 bis 650 Mio. €. Aufgrund der hohen Abweichungen der Ist-Zahlen zu den veranschlagten Investitionszuweisungen ist der Anteil für die dargestellten Planjahre höher.

Der Anteil der Verwaltungseinnahmen beträgt weniger als 3 % der Gesamteinnahmen. Er ist im Vergleich zu den Vorjahren kontinuierlich rückläufig.

## Nettokreditaufnahme/Tilgungsleistungen

Im Haushaltsjahr 2019 erfolgte eine Nettokreditaufnahme von 98,0 Mio. €. Entsprechend dem in der 22. Sitzung des Landtages von Sachsen-Anhalt gefassten Beschluss<sup>14</sup> hatte der Haushaltsplan 2019 noch eine Tilgungsleistung von 100,0 Mio. € vorgesehen.

Die für die Nettokreditaufnahme notwendige Änderung des Haushaltsgesetzes 2019 hat der Landtag in seiner 91. Sitzung am 19. Dezember 2019 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Norddeutschen Landesbank -Girozentrale- beschlossen.<sup>15</sup> Sie beinhaltet die ausgesetzte Schuldentilgung von 100 Mio. €, weist die Nettokreditaufnahme 2019 von 98,0 Mio. € und Ausgaben für die Kapitalzuführung an die NORD/LB von 198,0 Mio. € aus.

Die Gesamtverschuldung des Landes zum 31. Dezember 2019 ist damit auf rund 20,2 Mrd. € angestiegen, anstatt erstmalig wieder auf unter 20,0 Mrd. € zu sinken. Voraus gegangen waren die regelmäßigen Tilgungsleistungen<sup>16</sup> seit 2012 mit einem Gesamtumfang von 575,0 Mio. €. Zuletzt hatte das Land zum 31. Dezember 2009 mit 19,8 Mrd. € eine Gesamtverschuldung von unter 20,0 Mrd. € ausgewiesen.

Die im Jahr 2019 noch herrschenden außerordentlich positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die damit im Zusammenhang stehenden Rekordsteuereinnahmen sowie die anhaltende Niedrigzinsphase sind Umstände, die nach unserer Ansicht zu einem erheblichen Schuldenabbau hätten führen müssen. Diese günstigen Umstände sind für einen Schuldenabbau nicht nur vollständig ungenutzt geblieben. Der Haushaltsausgleich in dieser konjunkturellen Hochphase wurde nur durch das Eingehen neuer Kreditverbindlichkeiten für das Land hergestellt. Hinzu tritt, dass an das Land 2019 unverändert die Konsolidierungshilfe des Bundes von 80,0 Mio. € gezahlt wurde.

Voraussetzung für die gewährte Konsolidierungshilfe des Bundes ist die Verpflichtung des Landes, das strukturelle Ausgangsdefizit des Jahres 2010 von 665,8 Mio. € bis zum Jahr 2020 vollständig abzubauen.<sup>17</sup> Die Konsolidierungsverpflichtungen<sup>18</sup> sind durch die enthaltenen jährlichen Obergrenzen für das strukturelle Defizit des Landes konkretisiert. Die maßgebliche Obergrenze des strukturellen Defizits für das Land in 2019 wurde mit 66,6 Mio. € festgelegt. Trotz der eingegangenen Neuverschuldung von 98,0 Mio. € beträgt der Ist-Wert des erreichten strukturellen Defizits in 2019 30,7 Mio. €. Er bleibt damit zwar unter der zulässigen Obergrenze. Der Stabilitätsrat hat nach § 2 Absatz 2 Konsolidierungshilfegesetz entsprechend

<sup>14</sup> LT-Drs. 7/1107 vom 3. März 2017.

<sup>15</sup> GVBl. LSA Nr. 34/2019, ausgegeben am 20. Dezember 2019.

<sup>16</sup> LT-Drs. 6/3696 vom 10. Dezember 2014 und LT-Drs. 7/1107 vom 3. März 2017.

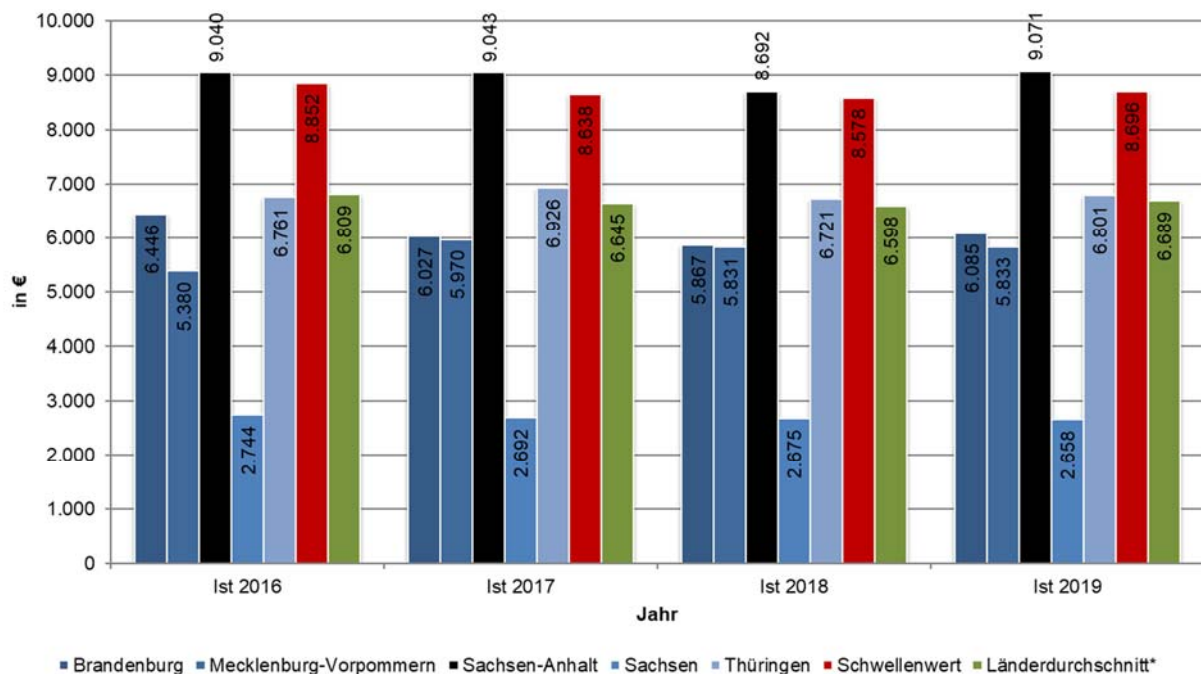
<sup>17</sup> Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, unterzeichnet am 11. März 2011.

<sup>18</sup> § 4 der Verwaltungsvereinbarung.

festgestellt, dass das Land Sachsen-Anhalt die Konsolidierungsverpflichtung für 2019 eingehalten hat.<sup>19</sup> Die Verletzung der zulässigen Obergrenze des strukturellen Defizits konnte gerade so vermieden werden.

Bei Betrachtung der Pro-Kopf-Verschuldung wird das weiterhin bestehende hohe Schuldenniveau des Landes deutlich. So kann in 2019 der vom Stabilitätsrat vorgegebene Schwellenwert (8.696 €/Einwohner) mit einem Betrag von 9.071 €/Einwohner nicht eingehalten werden (vgl. Diagramm 2). Im Vergleich dazu weisen die anderen ostdeutschen Bundesländer eine deutlich geringere Pro-Kopf-Verschuldung auf. Auch den bundesweiten Länderdurchschnitt übersteigt Sachsen-Anhalts Schuldenstand je Einwohner mit über 2.000 € je Einwohner erheblich.

**Diagramm 2: Schuldenstand je Einwohner der Flächenländer Ost<sup>20</sup>**



Quelle: Stabilitätsberichte der Länder, eigene Darstellung

### 3.1.3 Ausgaben

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

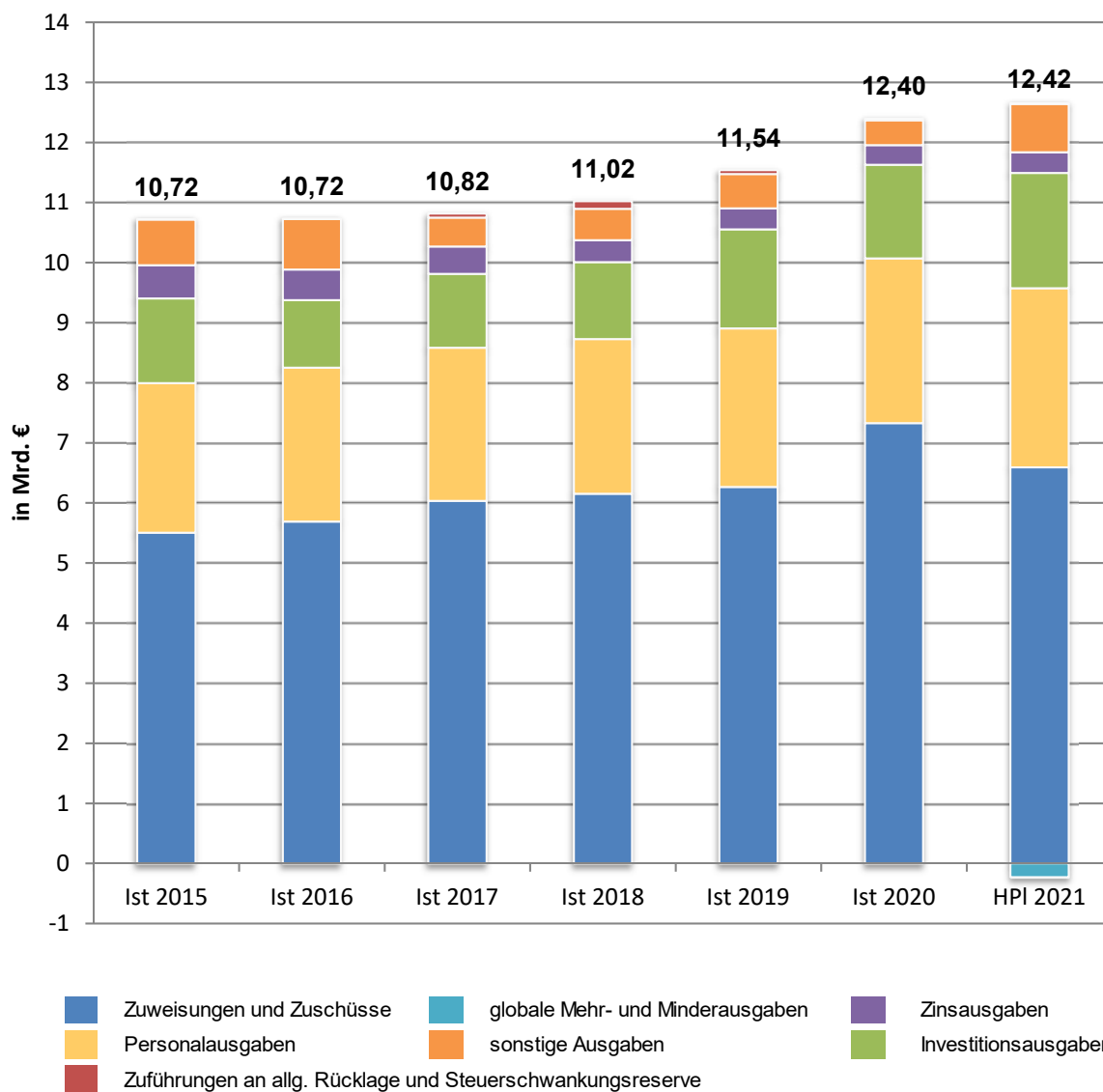
<sup>19</sup> 21. Sitzung des Stabilitätsrates am 22. Juni 2020, Tagesordnungspunkt 2.

<sup>20</sup> „Länderdurchschnitt“ umfasst den Durchschnitt über alle Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland.

## Zusammensetzung der Gesamtausgaben

Die Zusammensetzung der Gesamtausgaben seit 2015 zeigt Diagramm 3.

**Diagramm 3: Ausgabenstruktur**



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

Den größten Anteil an den Gesamtausgaben bilden die Zuweisungen und Zuschüsse mit rund 54 % in 2019 (vgl. Diagramm 3). Damit ist ihr Anteil das erste Mal im Betrachtungszeitraum leicht rückläufig (Vorjahr rund 56 %). Der Ausgabenblock setzt sich aus vielen verschiedenen Einzelpositionen zusammen. Die folgende Tabelle enthält eine Auswahl geleisteter Zuweisungen und Zuschüsse über 100 Mio. €.

**Tabelle 3: Auswahl geleisteter Zuwendungen und Zuschüsse 2019**

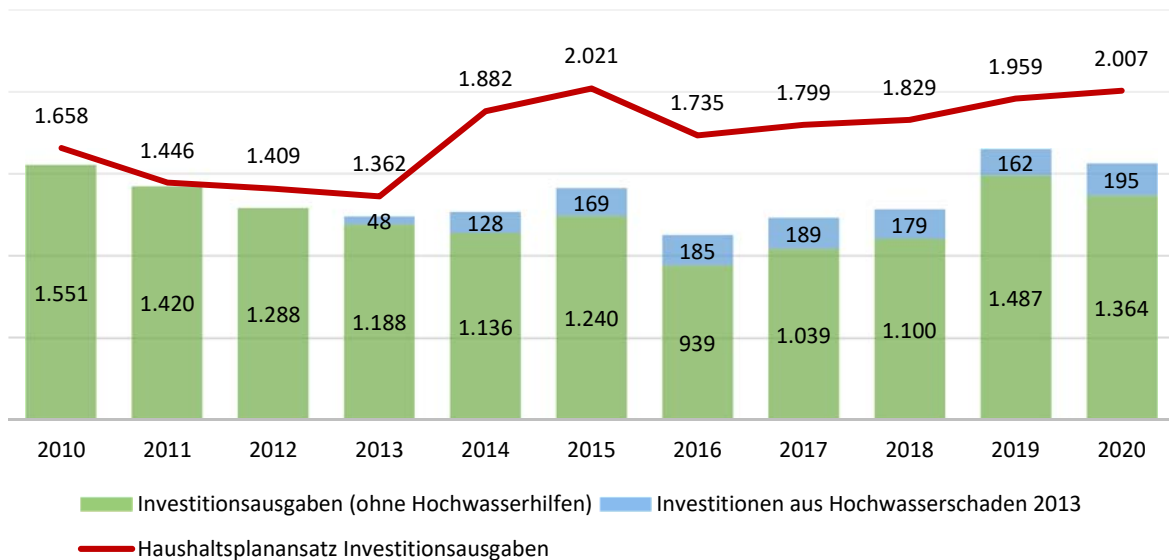
Epl. 05 – Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration				
Kapitel		Titel		Betrag
05 08	Sozial- und Eingliederungshilfe	671 01	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Einrichtungen	<b>451,6 Mio. €</b>
05 17	Kinder, Jugend, Familie	633 63	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Kindertageseinrichtungen)	<b>390,7 Mio. €</b>
Epl. 06 – Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung – Wissenschaft und Forschung –				
Kapitel		Titel		Betrag
06 04	Martin-Luther-Universität Halle - Wittenberg	685 02	Zuschuss Betrieb	<b>147,9 Mio. €</b>
Epl. 11 – Ministerium für Justiz und Gleichstellung				
Kapitel		Titel		Betrag
11 20	Budgetierte Einrichtungen - Gerichte und Staatsanwaltschaften	685 02	Zuschüsse für budgetrelevante Ausgaben	<b>206,1 Mio. €</b>
11 20	Budgetierte Einrichtungen - Gerichte und Staatsanwaltschaften	685 05	Zuschüsse für nicht budgetrelevante Ausgaben	<b>102,8 Mio. €</b>
Epl. 13 – Allgemeine Finanzverwaltung				
Kapitel		Titel		Betrag
13 12	Finanzzuweisungen an die Gemeinden	613 05	Schlüsselzuweisungen	<b>816,1 Mio. €</b>
13 12	Finanzzuweisungen an die Gemeinden	613 06	Auftragskostenpauschale	<b>374,4 Mio. €</b>
13 12	Finanzzuweisungen an die Gemeinden	613 09	Besondere Ergänzungszuweisungen - Grundsicherung Arbeitssuchende (SGB II)	<b>100,0 Mio. €</b>
13 50	Versorgung	631 11	Sonstige Erstattungen an den Bund für Sonderversorgung der Angehörigen der Polizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs	<b>140,2 Mio. €</b>
13 50	Versorgung	631 12	Erstattungen an den Bund für Zusatzversorgungssysteme	<b>312,8 Mio. €</b>
Epl. 14 – Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr				
Kapitel		Titel		Betrag
14 03	Verkehr	683 63	Zuschüsse für laufende Zwecke des ÖPNV - insbesondere des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV)	<b>279,1 Mio. €</b>

Den zweiten großen Ausgabenblock stellen die Personalausgaben dar. Seit dem Haushaltsjahr 2019 werden deutlich höhere Ausgaben für Personal veranschlagt als in den Vorjahren. Dieser Trend setzt sich auch für die Jahre 2020 und 2021 fort.

Gleichzeitig ist die Abweichung zwischen den jeweils veranschlagten und den tatsächlich realisierten Personalausgaben in 2019 besonders hoch. Wie in den Vorjahren ist eine Erklärung für den Unterschied, dass nicht alle zu besetzenden Stellen nach- oder neubesetzt werden konnten.

Mit rund 1,65 Mrd. € machen die Investitionsausgaben den drittgrößten Ausgabeposten aus. Bei Betrachtung der Investitionsausgaben einschließlich der Investitionen aus dem Hochwasserschaden 2013 ist dies der höchste Wert seit 2010. Auch ohne Hochwasserhilfen erreichen die Investitionsausgaben in 2019 den dritthöchsten Wert im Auswertungszeitraum.

**Diagramm 4: Entwicklung der Investitionsausgaben**



Quelle: Titelübersichten der jeweiligen Jahre, eigene Darstellung

Der große Unterschied zwischen den veranschlagten und den tatsächlichen Ausgaben besteht jedoch weiterhin. Es ist davon auszugehen, dass auch in den kommenden Jahren die geplanten Ausgaben nicht in voller Höhe abfließen werden. Über den Trend des kontinuierlichen Unterschreitens der Investitionsplanungen im Haushaltsvollzug haben wir bereits mehrfach berichtet. Dabei haben wir wiederholt auf das zunehmende Risiko für zukünftige Haushalte durch den über die vergangenen Jahre hinweg entstandenen Investitionsstau hingewiesen.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Vgl. zuletzt Jahresbericht 2019, Teil 2, S. 30ff.



**Tabelle 4: Vergleich der Investitionsausgaben des Landes laut Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2016 bis 2020**

- in Mio. € -

	2016	2017	2018	2019	2020
Bauausgaben - HGr. 7 lt. HPI.	195	232	259	226	256
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8 lt. HPI.	1.540	1.566	1.571	1.535	1.752
Summe Investitionsausgaben lt. HPI.	1.735	1.798	1.830	1.761	2.008
Bauausgaben - HGr. 7 lt. HHR	161	178	189	213	232
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8 lt. HHR	963	1.051	1.091	1.436	1.328
Summe Investitionsausgaben lt. HHR	1.124	1.229	1.280	1.649	1.560
<b>Planabweichung Investitionsausgaben</b>	<b>-611</b>	<b>-569</b>	<b>-550</b>	<b>-112</b>	<b>-448</b>

Quelle: HPI. 2016 bis 2020, 2016 bis 2020 Ist laut Haushaltsrechnung. Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.

Der Gesamtbetrag der Planansatzunterschreitung der Investitionsausgaben für die Jahre 2016 bis 2020 summiert sich auf rund -2,29 Mrd. €. Das bedeutet, dass das Land vorgesehene Investitionsausgaben u. a. für den Neubau und die Sanierung von Straßen und Brücken, Gelder für Hochschulprojekte und die Ausstattung der Schulen und der Krankenhäuser, für Wirtschaftsansiedlungen und andere Infrastrukturverbesserungen nicht geleistet hat.

**Für die weitere Entwicklung des Landes notwendige Investitionen sind unterblieben. Der Landesrechnungshof stellt fest, dass jeder vierte für diesen Bereich eingeplante Euro nicht für Investitionen ausgegeben wurde. Der über die vergangenen Jahre hinweg entstandene Investitionsstau stellt ein zunehmendes Risiko für zukünftige Haushalte dar.**

### Globale Minderausgaben

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

Im Haushaltsplan 2019 waren globale Minderausgaben<sup>22</sup> von 220,0 Mio. € veranschlagt.

Zu deren Erwirtschaftung hat das Ministerium der Finanzen ausgeführt<sup>23</sup>, dass diese im Haushaltsvollzug nicht in der Hauptgruppe 9 erfolgte. Die Erwirtschaftung erfolgte durch Minderausgaben in den Hauptgruppen 4 bis 8 – dabei insbesondere durch Minderausgaben beim

<sup>22</sup> Kapitel 13 02, Titel 972 01.

<sup>23</sup> ADRs. 7/FIN/189.

Personal in Einzelplan 13. Darüber hinaus ermöglichten Steuermehreinnahmen<sup>24</sup> die Erwirtschaftung.

Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben ist prinzipiell zulässig. Die Landesregierung bedient sich dieses Instrumentes seit 2017 in jedem Haushaltsplan.

**Tabelle 5: Anteil der veranschlagten globalen Minderausgaben an den im Haushaltsplan veranschlagten Gesamtausgaben**

- in Mio. € -

	NHH 2015	NHH 2016	HPI. 2017	HPI. 2018	NHH 2019	NHH 2020	HPI. 2021
globale Minderausgabe	0	0	160,0	163,1	220,0	222,5	222,5
Gesamtausgaben	11.065	10.926	11.225	11.333	11.703	12.345	12.420
Anteil in %	0,00 %	0,00 %	1,43 %	1,44 %	1,88 %	1,80 %	1,79 %

Quelle: eigene Darstellung und eigene Berechnung

Zur Einordnung der Höhe wird der Anteil der veranschlagten globalen Minderausgaben an den im jeweiligen Haushaltsplan veranschlagten Gesamtausgaben herangezogen. Aus unserer Sicht gilt ein Anteil von einem Prozent im Rahmen der bestehenden Prognoseunsicherheiten (Bodensatzthese) als vertretbar.

Dieser Wert wird seit 2017 jährlich überschritten.

Zwar sind die geplanten globalen Minderausgaben für 2020 und 2021 anteilig an den geplanten Gesamtausgaben geringer als in den Vorjahren, jedoch wird der Richtwert von einem Prozent der im Haushaltsplan veranschlagten Gesamtausgaben weiterhin deutlich überschritten. Aus unserer Sicht ist dies ein Anzeichen dafür, dass die globalen Minderausgaben von deutlich über einem Prozent der Gesamtausgaben nicht veranschlagt werden, um Prognoseunsicherheiten auszugleichen, sondern um den formalen Haushaltsausgleich herbeizuführen. Dass die globalen Minderausgaben in den vergangenen Jahren erwirtschaftet werden konnten, ist allein dem Umstand zu verdanken, dass veranschlagte Ausgaben nicht abgeflossen sind – bei gleichzeitigen Steuereinnahmen auf Rekordniveau. Somit ist die Erwirtschaftung nicht das Ergebnis abwägender Entscheidungen, sondern sich im Haushaltsvollzug ergebender Einsparungen. Vor dem Hintergrund zu erwartender Steuermindereinnahmen und des durch die Corona-Pandemie bestehenden Ausgabedruckes schätzen wir die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe in 2021 als sehr risikobehaftet ein.

<sup>24</sup> Entsprechend § 16 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2019 ist es ebenfalls möglich, die globalen Minderausgaben durch Steuermehreinnahmen zu erwirtschaften.

Ein Ansatz globaler Minderausgaben mit einem höheren Anteil als ein Prozent der Gesamtausgaben stellt unserer Ansicht nach einen unrealistischen Haushaltsansatz dar, der gegen das Gebot der Haushaltswahrheit und -klarheit verstößt. Durch das Fehlen konkreter Vorgaben zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben verliert das Parlament seine Budgethoheit und gibt diese an die Exekutive ab.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass sich das Land bei der Veranschlagung globaler Minderausgaben an die der Bodensatzthese zugrunde liegende Obergrenze von einem Prozent hält.**

**Der Landesrechnungshof fordert tatsächliche Einsparungen sicherzustellen, damit die veranschlagte globale Minderausgabe erwirtschaftet werden kann. Die prozentuale Aufteilung der zu erwirtschaftenden globalen Minderausgaben auf die Ressorts stellt eine Möglichkeit dar. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass er die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben aus eingeplanten Investitionsmitteln als keine zukunftsorientierte und nachhaltige Lösung ansieht.**

### **3.2 Abschluss des Haushaltsjahres 2020**

Der endgültige Abschluss für das Haushaltsjahr 2020 mit Stand vom 10. März 2021 weist einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aus. Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 12.395.814.173,34 €.

Die Corona-Pandemie hat das Jahr 2020 entscheidend geprägt. Sie hat alle Bereiche unserer Gesellschaft durchdrungen. COVID-19 zeigt massive Auswirkungen mit nationaler und internationaler Tragweite insbesondere in den Bereichen der Bildung, der Gesundheit, der Kultur, der Umwelt sowie der Wirtschaft und der Finanzen.

Dies spiegelt sich im vorliegenden Haushaltsabschluss des Jahres 2020 wider. Er wird deutlich von der aktuell noch immer andauernden Pandemie geprägt.

Der Haushaltsabschluss enthält sowohl auf Einnahmen- als auch auf Ausgabenseite zur Abwicklung der Folgen der Corona-Pandemie durchlaufende Zahlungen des Bundes. Das Land hat in diesem Zusammenhang Zahlungen des Bundes von 642 Mio. € vereinnahmt und davon 638 Mio. € verausgabt. Die genannten Bundesmittel sind nicht in den Ansätzen des Haushaltsplanes 2020/2021 und denen des Nachtragshaushaltes 2020<sup>25</sup> enthalten.

Mit dem Nachtragshaushalt 2020 wurden Ausgabeermächtigungen mit einem Volumen von 500 Mio. € in Form einer globalen Mehrausgabe zur Bewältigung der Folgen der Corona-

---

<sup>25</sup> Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021) vom 8. April 2020 (GVBl. LSA 11/2020, S. 129 ff., ausgegeben am 14. April 2020).

Pandemie beschlossen. Diese Mehrausgabe soll durch Entnahmen von Mitteln aus der Steuerschwankungsreserve von 141 Mio. €, dem Entfall der vorgesehenen Schuldentilgung von 100 Mio. € und einer Nettokreditaufnahme von 258,8 Mio. € finanziert werden.

Im Rahmen des Jahresabschlusses musste die mit dem Nachtragshaushalt 2020 erteilte Ermächtigung zur Aufnahme des Notlagenkredites i. H. v. 80,9 Mio. € in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus war aufgrund der konjunkturellen Entwicklung eine Nettokreditaufnahme von 698,1 Mio. € erforderlich, um die Steuermindereinnahmen zu kompensieren und den Haushaltsausgleich herbeizuführen.

Unter Berücksichtigung der mit dem Nachtragshaushalt 2020 geänderten Haushaltsplanansätze ergeben sich folgende Plan-Ist-Abweichungen:

**Tabelle 6: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber den Haushaltsplanungen nach Hauptgruppen**

- in Mio. € -

Hauptgruppe		HPI. 2020	NHH 2020	Ist 2020	Mehr (+)/ Weniger (-)
		1	2	3	3 - 2
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	7.625,9	7.625,9	7.050,3	-575,6
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	288,6	288,6	325,2	+36,6
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	2.854,9	2.854,9	3.451,4	+596,6
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.075,3	1.575,3	1.568,8	-6,5
	<i>davon Nettokreditaufnahme (+ Aufnahme/ - Tilgung)</i>	<i>-100,0</i>	<i>258,8</i>	<i>779,0</i>	<i>+520,2</i>
	<b>Gesamteinnahmen:</b>	<b>11.844,6</b>	<b>12.344,6</b>	<b>12.395,8</b>	<b>+51,2</b>
4	Personalausgaben	2.878,9	2.878,9	2.741,1	-137,8
5	sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)	401,7	401,7	389,9	-11,8
	Zinsausgaben (Gr. 575)	339,5	339,5	326,8	-12,7
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.415,8	6.415,8	7.327,5	+911,7
7	Baumaßnahmen	255,6	255,6	231,6	-24,0
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	1.751,7	1.751,7	1.327,6	-424,1
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-198,6	301,4	51,2	-250,2
	<b>Gesamtausgaben:</b>	<b>11.844,6</b>	<b>12.344,6</b>	<b>12.395,8</b>	<b>+51,2</b>

Abweichungen durch Rundungen

### 3.2.1 Jahresfehlbetrag/-überschuss

Mit Schreiben vom 29. Januar 2021 hat das Ministerium der Finanzen den Ausschuss für Finanzen des Landtages über den vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres 2020 in Kenntnis gesetzt.<sup>26</sup>

Im Saldo der vorläufigen Gesamteinnahmen (12.141 Mio. €) und Gesamtausgaben (12.401 Mio. €) ergab sich ein Jahresfehlbetrag von 260 Mio. €. Der vorläufige Jahresabschluss 2020 berücksichtigt die Veränderungen entsprechend dem Nachtragshaushalt 2020. Er beinhaltet bereits eine Nettokreditaufnahme 2020 von 517 Mio. €. Ohne diese Nettokreditaufnahme würde der Fehlbetrag für 2020 rund 777 Mio. € betragen.

Über den endgültigen Jahresabschluss wurde der Ausschuss für Finanzen des Landtages mit Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 18. März 2021 informiert. Der Haushaltsausgleich konnte nur durch die Inanspruchnahme der pandemiebedingten Nettokreditemächtigung von 80,9 Mio. € herbeigeführt werden.

Der deutliche konjunkturelle Einbruch in 2020 verursachte einen starken Rückgang der Steuereinnahmen von rund 583 Mio. € (vgl. Tabelle 7). Diese Mindereinnahmen konnten über eine Kreditaufnahme kompensiert werden. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme aufgrund der konjunkturellen Entwicklung ergibt sich aus der Regelung zur Schuldenbremse.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> A Drs. 7/FIN/232.

<sup>27</sup> Vgl. § 18 LHO.

**Tabelle 7: Vergleich der Steuereinnahmen nach Steuerschätzung und im Ist**

- in Mio. € -

	2019	2020				
	Ist	Steuer-schät-zung <sup>28</sup>	Haus-halts-plan	Ist	Differenz Steuer-schät-zung	Differenz Haus-haltsplan
	1	2	3	4	4 - 2	4 - 3
Steuereinnahmen (Epl. 13, HGr. 0)	7.321	7.540	7.605	7.022	-518	-583
Länderfinanzausgleich (Kap. 13 10, Titel 212 01)	675	-	-	-	-	-
allg. Bundesergänzungszuweisungen (Kap. 13 10, Titel 211 02)	272	823	823	727	-96	-96
Gemeindesteuerkraftzuw. (Kap. 13 10, Titel 211 07)		267	267	232	-35	-35
Forschungsförderungs-BEZ (Kap. 13 10, Titel 211 08)		12	12	12	0	0
<b>Summe</b>	<b>8.268</b>	<b>8.642</b>	<b>8.707</b>	<b>7.993</b>	<b>-649</b>	<b>-714</b>

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA), Stand 10. März 2021, eigene Darstellung

**3.2.2 Allgemeine Rücklage und Steuerschwankungsreserve**

Für das Haushaltsjahr 2020 waren keine Zuführungen und keine Entnahmen an bzw. aus der allgemeinen Rücklage veranschlagt.

Der Haushaltsvollzug wurde planungsgemäß vollzogen.

Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve wurden im Haushaltsplan für 2020 mit einem Betrag von 141,2 Mio. € veranschlagt. Zuführungen waren für die Steuerschwankungsreserve nicht vorgesehen. Im Haushaltsvollzug erfolgte für die Steuerschwankungsreserve die Umsetzung des Haushaltsplanes ohne Abweichung.

<sup>28</sup> Vgl. Ergebnisse der Oktober-Steuerschätzung 2019 für Sachsen-Anhalt für die Jahre 2019 bis 2024 (ADrs. 7/FIN/176 vom 7. November 2019).

**Tabelle 8: Entwicklung der Rücklagen bis 2021**

- in Mio. € -

	Steuerschwankungsreserve	Allgemeine Rücklage	Summe
Bestand 01.01.2020	525,2	204,0	729,2
Zuführungen	0,0	0,0	0,0
Entnahmen	-141,2	0,0	-141,2
Bestand 31.12.2020	384,0	204,0	588,0
Zuführungen lt. HPI. 2021	0,0	0,0	0,0
Entnahmen lt. HPI. 2021	-377,8	-204,0	-581,8
Bestand lt. HPI. 31.12.2021	6,2	0,0	6,2

Quelle: 2020 endgültiges Ist, eigene Berechnung

#### 4. Entwicklung der Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Landes setzt sich zusammen aus der expliziten und der impliziten Verschuldung. Unter expliziten Schulden werden alle Verpflichtungen verstanden, welche in der amtlichen Schuldenstatistik erfasst werden. Die impliziten Schulden werden nicht in der amtlichen Schuldenstatistik ausgewiesen. Sie umfassen künftige Zahlungsverpflichtungen des Landes. Dazu zählen u. a. Pensionsverpflichtungen, Verpflichtungen aus öffentlichen Garantien und Bürgschaften. Im Folgenden wird ausschließlich die explizite Verschuldung betrachtet.<sup>29</sup>

Zum 31. Dezember 2020 weist das Land einen expliziten Schuldenstand von 20,95 Mrd. € auf (vgl. Diagramm 5). Das sind 779 Mio. € mehr als im Vorjahr. Damit war bereits im zweiten Jahr in Folge eine Kreditaufnahme notwendig (2019: 98 Mio. €).

Ursprünglich war für das Haushaltsjahr 2020 eine Tilgungszahlung von 100 Mio. € angesetzt. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde mit dem Nachtragshaushalt für 2020<sup>30</sup> beschlossen, dass auf die Tilgung verzichtet wird. Gleichzeitig stellte der Landtag die außergewöhnliche Notsituation<sup>31</sup> fest und erteilte mit dem Nachtragshaushalt die Ermächtigung einen Notlagenkredit von 258,8 Mio. € aufzunehmen.

Mit dem endgültigen Jahresabschluss wurden von dieser Ermächtigung 80,9 Mio. € in Anspruch genommen. Die Kreditaufnahme weiterer 698,1 Mio. € erfolgte aufgrund der konjunkturellen Entwicklung. Zu Letzterer war keine gesonderte Ermächtigung durch den Nachtragshaushalt erforderlich, da diese durch das Symmetriegebot der grundgesetzlichen Schuldenbremse zulässig war.<sup>32</sup> Das bedeutet, dass bei einer guten konjunkturellen Entwicklung die finanzpolitischen Handlungsspielräume durch die Verpflichtung zur Kredittilgung und Rücklagenbildung eingeschränkt werden. Bei einer schlechten konjunkturellen Entwicklung – wie sie

<sup>29</sup> Zur impliziten Verschuldung vgl. Jahresbericht 2019, Teil 2, S. 29ff.

<sup>30</sup> Vgl. Landtagsbeschluss vom 2. April 2020.

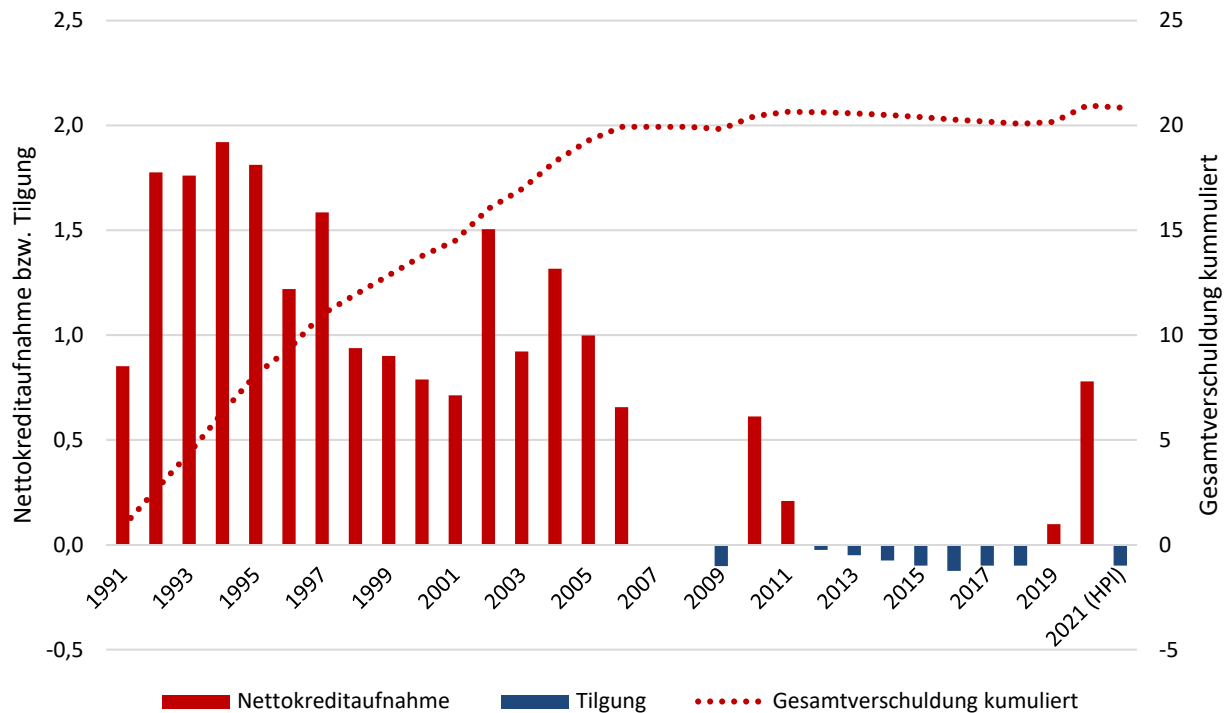
<sup>31</sup> Vgl. § 18 Abs. 5 LHO.

<sup>32</sup> Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

in 2020 durch die Pandemie vorlag – wird hingegen der finanzpolitische Handlungsspielraum durch eine Kreditermächtigung i. H. der berechneten Konjunkturkomponente erweitert.<sup>33</sup>

### Diagramm 5: Explizite Verschuldung<sup>34</sup> und Nettokreditaufnahme/-tilgung ab 1991

- in Mrd. € -



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung

Ungeachtet der Tatsache, dass es aufgrund der Pandemie notwendig war, die Mindereinnahmen über Kreditaufnahmen auszugleichen und die unmittelbaren Auswirkungen der Krise u. a. kreditfinanziert abzumildern, ist der Schuldenstand Ende 2020 so hoch wie noch nie. Verglichen mit der Höhe der Kreditaufnahmen erscheint eine jährliche Tilgungsleistung von 100 Mio. € als deutlich zu gering. Wir hatten bereits im Jahresbericht 2019, Teil 2 dargestellt, dass es bei einer kontinuierlichen jährlichen Nettokredittilgung von 100 Mio. € ab 2021 insgesamt 203 Jahre dauern würde bis allein die vor 2020 aufgenommenen Schulden abgebaut seien.<sup>35</sup> Vor dem Hintergrund der pandemiebedingten weiteren Kreditaufnahmen ist es völlig unklar, wie der Schuldenabbau generationengerecht erfolgen soll.

Die Kennziffer „Schuldenstand je Einwohner“ überstieg auch in 2019 sowohl den vom Stabilitätsrat festgesetzten Schwellenwert als auch den Länderdurchschnitt deutlich (vgl. Diagramm

<sup>33</sup> Vgl. Begriffserklärungen im Rahmen der Schuldenbremse im Jahresbericht 2019 Teil 2, S. 40ff.

<sup>34</sup> Die durch Sondervermögen u. ä. aufgenommenen Kredite sind in die Betrachtung einbezogen.

<sup>35</sup> Vgl. Jahresbericht 2019 Teil 2, S. 27f.

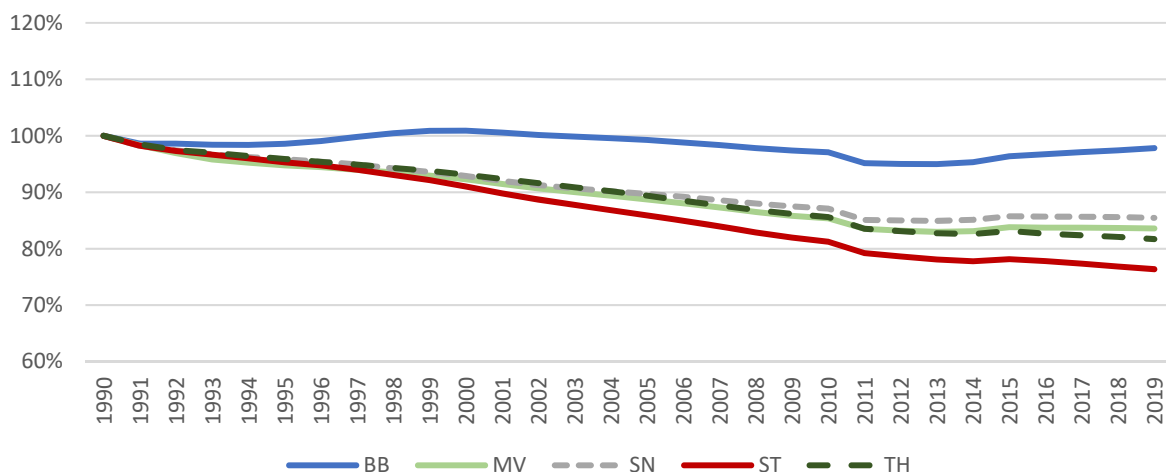


2). Für 2020 ist davon auszugehen, dass der Schuldenstand je Einwohner diese Werte unterschreitet. Die Ursache dafür ist jedoch nicht ein konsequenter Schuldenabbau des Landes. Der Effekt ist einzig und allein der Tatsache geschuldet, dass der Schwellenwert und auch der Länderdurchschnitt infolge der bundesweiten Neuverschuldungen höher ausfallen.<sup>36</sup> Somit ist die Unterschreitung lediglich ein rechnerisches Ergebnis und keine Folge eines sinkenden Schuldenniveaus des Landes.

Weiterhin ist die Entwicklung der Kennziffer „Schuldenstand je Einwohner“ nicht nur abhängig von der Verschuldung. Auch die Entwicklung der Bevölkerungszahl wirkt sich auf diese Kennziffer aus. Letztere kann jedoch nur sehr eingeschränkt vom Land beeinflusst werden. Im Fall von Sachsen-Anhalt hat dies zur Folge, dass sich die rückläufige Bevölkerungsentwicklung negativ auf die Pro-Kopf-Verschuldung auswirkt.

Der direkte Vergleich der Bevölkerungszahlen der Flächenländer Ost zeigt für alle Länder eine rückläufige Entwicklung an (vgl. Diagramm 6). Von den Flächenländern Ost hebt sich lediglich Brandenburg ab. Ursächlich dafür ist bspw. die Nähe zu Berlin bzw. der „Berliner Speckgürtel“. Die Bevölkerungsentwicklung der anderen Bundesländer verläuft sehr ähnlich. Jedoch ist der Rückgang in Sachsen-Anhalt seit ca. 1996 deutlich stärker als in den anderen drei Bundesländern.

**Diagramm 6: Bevölkerungsentwicklung in den Flächenländern Ost seit 1990, Basisjahr 1990 (1990 = 100)**



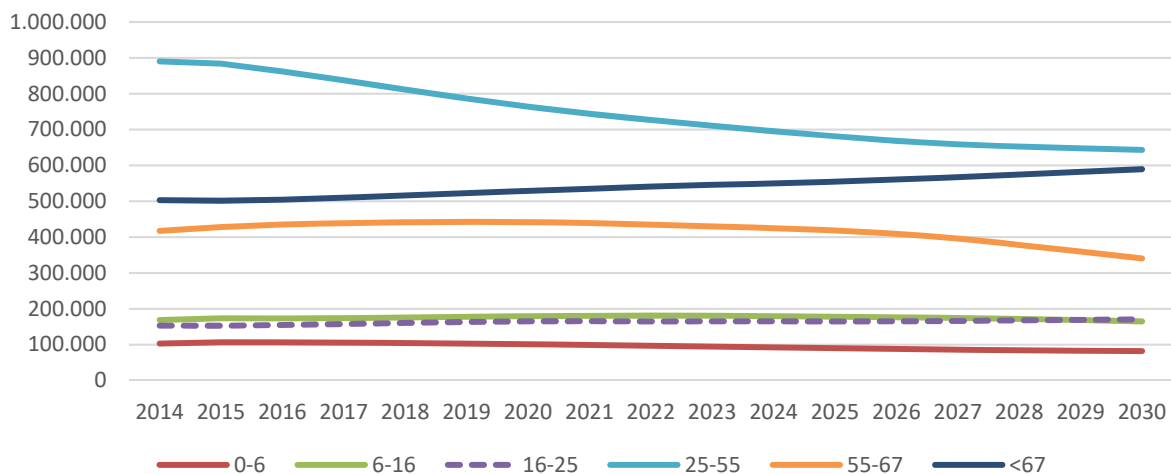
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021 | Stand: 2. März 2021, eigene Berechnung und Darstellung (BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen)

<sup>36</sup> Vgl. Stabilitätsbericht des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2020, S. 7.

Eine Trendwende in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung ist auch in den kommenden Jahrzehnten nicht zu erwarten. Die geburtenschwachen Jahrgänge nach der Wiedervereinigung wirken anhaltend nach. In Sachsen-Anhalt wird die Zahl der 25- bis 55-Jährigen bis 2030 voraussichtlich auf rund 643.000 sinken. (vgl. Diagramm 7). Das entspricht einem Rückgang gegenüber 2014 um 27,7 % (2014: rund 890.000). Gleichzeitig ist für die Zahl der über 67-Jährigen im betrachteten Zeitraum ein Anstieg um 17,2 % prognostiziert. Die Zahl der unter 6-Jährigen geht bis 2030 um 20,5 % zurück.

Folglich ist wegen der sich verringernden Bevölkerungszahl eine deutlich höhere zukünftige Tilgungsleistung erforderlich, um den Schuldenstand je Einwohner auf dem gleichbleibenden Niveau halten zu können. Diese Kennziffer ist ein wichtiges Indiz für die Tragfähigkeit des Landeshaushaltes.

**Diagramm 7: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt bis 2030 nach Altersgruppen**



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, eigene Berechnung und Darstellung

**Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass es in 2020 notwendig war, die Steuermindereinnahmen über eine Nettokreditaufnahme zu kompensieren. Diese war im Rahmen der Schuldenbremse zulässig. Aufgrund des Symmetriegebotes der Schuldenbremse muss jedoch im Gegenzug bei einer guten konjunkturellen Entwicklung der Ausgleich durch die Verpflichtung zur Kredittilgung und Rücklagenbildung erfolgen. Für die darüber hinausgehende Verschuldung – durch Kreditaufnahmen aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation (Notlagenkredit) – muss schnellstmöglich ein Tilgungsplan aufgesetzt und dann auch eingehalten werden. Für die in 2020 in Anspruch genommene Kreditaufnahme aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation von 80,9 Mio. € wurde vom Landtag ein Tilgungsplan beschlossen. Die vollständige Tilgung**

**soll in 2022 erfolgen, sofern in diesem Jahr keine außergewöhnliche Notsituation<sup>37</sup> mehr besteht.<sup>38</sup>**

**In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof zum wiederholten Male darauf hin, dass in den Jahren mit Rekordsteuereinnahmen die Möglichkeiten zum Schuldenabbau und zur Rücklagenbildung nahezu nicht genutzt wurden. Das steigende Haushaltvolumen – bei gleichzeitigem Rücklagenverzehr und gleichbleibend niedriger Schuldentilgung – sind ein deutlicher Hinweis auf ein zu hohes Ausgabenniveau des Landes. Um die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushaltes zu gewährleisten, hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, Einsparpotentiale zu identifizieren und diese im Doppelhaushalt 2022/2023 auch auszuschöpfen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass nach Ende der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise, das Land den über Jahre hinweg begonnenen Konsolidierungsweg wieder aufnimmt, um dauerhaft einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erlangen.**

**Sobald die Pandemie überwunden ist, müssen die Tilgungen für die bereits vor 2020 aufgenommenen Kredite auf deutlich höherem Niveau fortgesetzt werden. Eine Tilgung von 100 Mio. € jährlich ist dafür nicht ausreichend. Eine generationengerechte Lastenverteilung ist andernfalls nicht möglich.**

---

<sup>37</sup> Im Sinne von § 18 Abs. 5 LHO.

<sup>38</sup> Vgl. LT-Drs. 7/7651 vom 22. April 2021.

### III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2019

#### 1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe

In 2019 wurden im Einzelnen begründete über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe mit einem Gesamtbetrag von 48,3 Mio. € (Tabelle 9) geleistet. Im Vorjahr haben die über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Vorgriffe wurden nicht geleistet) 99,6 Mio. € betragen. Dies entspricht einem Rückgang von mehr als der Hälfte. Der Rückgang beträgt bei den überplanmäßigen Ausgaben 19,6 Mio. € und bei den außerplanmäßigen Ausgaben 31,8 Mio. €. Durch den in 2019 geleisteten Vorgriff liegt ein Zuwachs von 71.670,01 € vor.

**Tabelle 9: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 2010**

- in € -

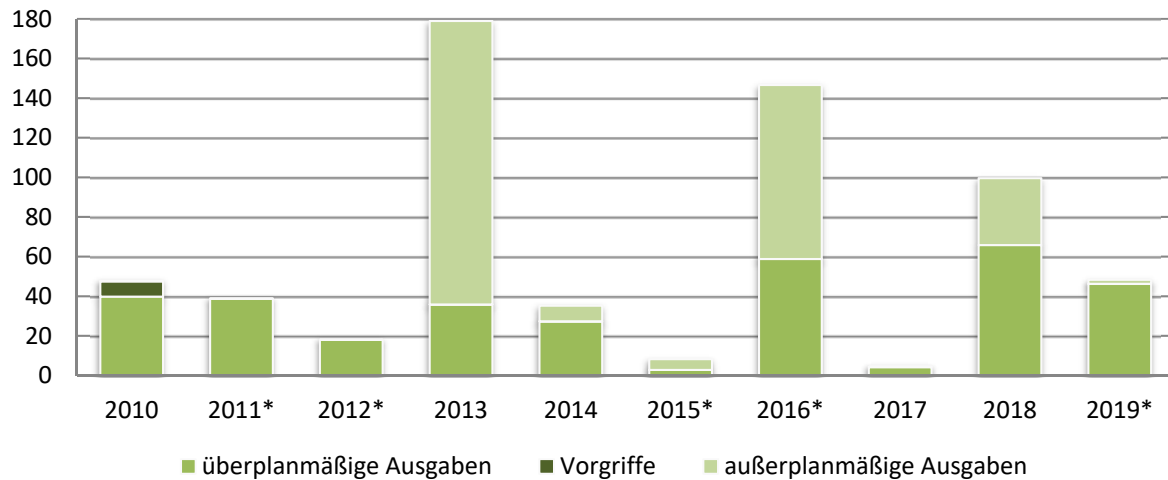
Jahr	überplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	außerplanmäßige Ausgaben	Gesamt
<b>2010</b>	39.804.191,93	7.705.465,01	417.622,36	47.927.279,30
<b>2011*</b>	38.690.707,85	0	274.671,14	38.965.378,99
<b>2012*</b>	18.010.118,30	2.410,95	0	18.012.529,25
<b>2013</b>	35.818.938,20	361,39	143.107.024,38	178.926.323,97
<b>2014</b>	27.267.793,17	115.198,51	7.853.858,70	35.236.850,38
<b>2015*</b>	2.813.842,77	34.918,49	5.413.645,34	8.262.406,60
<b>2016*</b>	58.778.223,37	10.821,87	87.817.074,21	146.606.119,45
<b>2017</b>	4.234.659,86	217.616,62	41.193,50	4.493.469,98
<b>2018</b>	65.797.507,00	0	33.827.593,45	99.625.100,45
<b>2019*</b>	46.170.699,69	71.670,01	2.021.964,72	48.264.334,42

\*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

**Diagramm 8: Über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe**

- in Mio. € -



\*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

Aus dem Einzelplan 05 – Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration – wurden 2019 überplanmäßige Ausgaben von 19,9 Mio. € und außerplanmäßige Ausgaben von 1,8 Mio. € geleistet. Den wesentlichen überplanmäßigen Ausgaben aus den Bereichen der Sozialhilfe<sup>39</sup> und Kinder, Jugend, Familie<sup>40</sup> liegen gesetzliche Rechtsverpflichtungen zu Grunde:

- zur „Hilfe zur Pflege in Einrichtungen“ gem. §§ 61 bis 66 SGB XII von 14,6 Mio. €,
- zur „Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen“ gem. §§ 61 bis 66 SGB XII von 1,3 Mio. €,
- für „Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für unbegleitete minderjährige ausländische Kinder und Jugendliche (UMA)“ gem. §§ 89d, 42 und 42c SGB VIII von 1,5 Mio. €.

Der außerplanmäßigen Ausgabe im Bereich Kinder, Jugend, Familie liegt eine vertragliche Rechtsverpflichtung mit dem Bund zu Grunde. Eine Maßnahme aus dem im August 2019 geschlossenen Vertrag zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG) hat die außerplanmäßige Ausgabe von 1,8 Mio. € für „Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände“ notwendig gemacht. Sie wurde zur Stärkung der Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderem Entwicklungsbedarf verwendet.

<sup>39</sup> Kapitel 05 08.<sup>40</sup> Kapitel 05 17.

Aus dem Einzelplan 09 – Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – wurden 2019 im Bereich Landwirtschaft überplanmäßige Ausgaben von 21,4 Mio. € geleistet. Von diesen überplanmäßigen Ausgaben entfallen 21,1 Mio. € auf „Billigkeitsleistungen an private Unternehmen im Bereich der Landwirtschaft zum Ausgleich von Schäden durch Naturkatastrophen und widrige Witterungsverhältnisse“. Die aus dem Bereich Allgemeine Bewilligungen, Landesfördermaßnahmen<sup>41</sup> geleisteten Zahlungen dienen der Gegenfinanzierung der vom Bund bereitgestellten Mittel für landwirtschaftliche Unternehmen zur Abwendung der Existenzgefährdung infolge der Dürre 2018. Grundlage bildet die dazu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder.

Der in 2019 erfolgte Vorgriff von 71.670,01 € wurde aus dem Einzelplan 06 – Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung – geleistet. Im Bereich der Studentenwerke und der Ausbildungsförderung<sup>42</sup> wurden „Zuschüsse für die Aufstiegsfortbildungsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)“ ausgezahlt. Der Vorgriff war durch den ausgebrachten Haushaltsvermerk auf die zu erwartenden Einnahmen vom Bund genehmigt. Die erwarteten Einnahmen sind im Haushaltsjahr 2020 eingegangen<sup>43</sup>. Damit ist dem Land kein Schaden entstanden.

---

<sup>41</sup> Kapitel 09 02.

<sup>42</sup> Kapitel 06 02.

<sup>43</sup> Erfasst im Kapitel 06 21, Titel 231 01.

## 2. Inanspruchnahmen ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

### Über- und außerplanmäßige Ausgaben

In Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2019 werden fünf Fälle (Tabelle 10) über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen aufgeführt, deren Höhe sich auf insgesamt 457.536,42 € beläuft.

In den Bemerkungen zur Anlage 1 werden die für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben folgende Ursachen genannt:

**Tabelle 10: Ursachen für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben**

- in € -

a) nicht erbrachte Einsparungen zur Deckung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, in die das Ministerium der Finanzen eingewilligt hat	0,00
b) noch nicht aufgeklärter Sachverhalt, Prüfvorbehalte der Verwaltung	0,00
c) Korrespondenz zu Einnahmen, spätere Realisierung von Einnahmen	118.750,79
d) Erfüllung von Rechtsverpflichtungen	0,00
e) Fehlbuchungen	1.642,79
f) üpl./apl. Ausgaben, in die bei rechtszeitiger Beantragung eingewilligt worden wäre – soweit sie nicht unter a) bis e) aufgeführt sind	337.142,84
g) weitere nicht in die vorstehende Klassifizierung einzuordnende Beträge	0,00
<b>Insgesamt:</b>	<b>457.536,42</b>

Quelle: Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2019, Seite 23 von 297

Im Einzelnen zu Buchstabe c)

Einzelplan	03	–	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	03 20	–	Landespolizei
Titel	982 02	–	Fernmeldegebühren auf der Grundlage eines Vertrages

Aus dem dafür vorgesehenen Haushaltstitel dürfen Ausgaben auf der Grundlage vorliegender Rechnungen nur geleistet werden, soweit sie durch Einnahmen im Titel 382 02 „Fernmeldegebühren auf der Grundlage eines Vertrages“<sup>44</sup> gedeckt werden.

In der Anlage 1 zur Haushaltsrechnung 2019<sup>45</sup> wird ausgeführt, dass die vorliegenden Minder-einnahmen im Zusammenhang mit der Umstellung der Festnetztelefonie durch die Telekom Deutschland GmbH die überplanmäßigen Ausgaben verursacht haben.

<sup>44</sup> Kapitel 03 20, Titel 382 02.

<sup>45</sup> Vgl. Anlage 1 zur Haushaltsrechnung 2019, S. 4.

Weiter heißt es wörtlich:

„Die Telekom hat Kosten für Hardware, Versand und Installation in Rechnung gestellt. Hardware und Installation sind Bestandteil des CVS-Vertrages mit der T-Systems, so dass hier eine Rückerstattung vereinbart wurde. Diese Rückerstattung steht für 2018 teilweise und 2019 noch aus. Sie ist für das Jahr 2020 verabredet. Fehlende Zuarbeiten (Angabe der betroffenen Anschlüsse) durch T-Systems führen darüber hinaus zu Verzögerungen der Rechnungslegung der Installationskosten gegenüber den Behörden und Einrichtungen. Auch dies soll nach Vorlage der Anschlusslisten im Jahr 2020 erfolgen. Ein Schaden ist dem Land nicht entstanden.“

Für das Haushaltsjahr 2020 zeichnet sich erneut eine Differenz ab, wodurch wiederholt überplanmäßige Ausgaben zu leisten sind.

Auf Nachfrage teilte uns das Ministerium für Inneres und Sport mit, dass die überplanmäßige Ausgabe 2019 von 118.750,79 € auf ausstehenden Rückerstattungen seitens T-Systems für die Umstellung von Telefonanschlüssen auf IP-Telefonie sowie der ausstehenden Inrechnungstellung von Installationskosten gegenüber den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung (Bedarfsträger) beruhe. Ferner seien noch nicht alle in 2019 erstellten Abrechnungen durch die Bedarfsträger ausgeglichen.

Die Gründe der ausstehenden Rückerstattungen sowie der fehlenden Zuarbeiten lägen nach Erkenntnis des Ministeriums für Inneres und Sport bei T-Systems. Trotz Anmahnung und bilateraler Gespräche der Fernmeldehauptzentrale (FMHZ) mit T-Systems habe man in 2019 keine Klärung herbeiführen können.

Nach mehreren klärenden Gesprächen zwischen der Polizeiinspektion Zentrale Dienste, der FMHZ und T-Systems im ersten Halbjahr 2020 seien seitens T-Systems Erstattungen von 57.595,41 € erfolgt. Des Weiteren wurden ausstehende Zahlungen für in 2019 an Bedarfsträger gestellte Abrechnungen von 24.450,41 € geleistet. Insgesamt wurden im Haushalt der Landespolizei ausgleichende Einnahmen von lediglich 82.045,82 € verbucht.

Die FMHZ sei seit Mai 2020 in die Zuständigkeit des Ministeriums der Finanzen übergegangen. Die aus 2019 ausstehende Abrechnung der Installationskosten gegenüber den Bedarfsträgern erfolgte nach Zuarbeit durch T-Systems erst nach Übergang der FMHZ auf das Ministerium der Finanzen, sodass weitere ausgleichende Einnahmen dort zu verzeichnen sind.

Die erneuten überplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2020 liegen in der Tatsache begründet, dass die FMHZ an das Ministerium der Finanzen unterjährig zum Mai 2020



übergeben wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte die Rechnungslegung der externen Vertragspartner regulär an die Landespolizei.

Auf Grund der Abstimmungen und Übergangsmaßnahmen sei die reguläre Abrechnung gegenüber den Bedarfsträgern erst nach dem Übergang erfolgt, so dass durch die Landespolizei keine entsprechenden korrespondierenden Einnahmen zu verzeichnen seien.

Nach Aussage des Ministeriums für Inneres und Sport lagen die Gründe für die ausstehenden Rückerstattungen und fehlenden Zuarbeiten bei dem Vertragspartner T-Systems. Mahnungen und bilaterale Gespräche hätten nicht zeitnah und vollständig zum Erfolg geführt. Die Probleme setzten sich auch in 2020 fort.

Zur Beurteilung ob dem Land ein Schaden entstanden ist, bedarf es einer detaillierten Gesamtaufstellung aller in diesem Zusammenhang in den vergangenen Jahren verbuchten Einnahmen und Ausgaben. Diese sollte vom Ministerium für Inneres und Sport und vom Ministerium der Finanzen zusammen erstellt werden, auch um die vollständige Erfüllung der vertraglichen Erstattungspflichten von T-Systems überhaupt prüfen zu können.

*Das Ministerium für Inneres und Sport führt in seiner Stellungnahme vom 23. April 2021 aus, dass es gegen den Beitrag zum Sachverhalt und seine Darstellung keine Einwände erhebt. Hinsichtlich der in dem Beitrag zu Kapitel 03 20 Titel 982 02 angefügten Prüfbitten weist es darauf hin, dass mit dem ab Mai 2020 erfolgten Zuständigkeitsübergang (Mittel und Stellen gemäß § 50 LHO) für die Bewirtschaftung der Fernmeldehauptzentrale an das Ministerium der Finanzen, die Prüfung und ggf. Überarbeitung des Vertrags- und Forderungsmanagements nunmehr durch das Ministerium der Finanzen erfolgen müsse.*

*Zu der geforderten Beurteilung, ob dem Land ein Schaden entstanden ist, seien das Ministerium für Inneres und Sport sowie das Ministerium der Finanzen gehalten, entsprechend ihrer zuständigen Bewirtschaftungszeiträume, eine Ermittlung der Einnahmen und Ausgaben vorzunehmen und dem Landesrechnungshof nachzureichen.*

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Vertrags- und Forderungsmanagement geprüft und ggf. dahingehend überarbeitet wird, dass Forderungen (inklusive etwaiger Verzugszinsen und sonstiger Verzugschäden) zeitnah und mit der erforderlichen Konsequenz geltend gemacht und durchgesetzt werden.**

**Hinsichtlich der Schadensermittlung erwartet der Landesrechnungshof eine zeitnahe Berichterstattung an den Ausschuss für Finanzen.**

Im Einzelnen zu Buchstabe e)

Einzelplan	09	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Landwirtschaft
Kapitel	09 02	–	Allgemeine Bewilligungen, Landesfördermaßnahmen
Titel	676 01	–	Erstattungen von Anlastungen an die EU

In diesem Fall wurde versehentlich für das Jahr 2019 ein Kleinbetrag von 126,07 € für Zinsen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) an die EU-Kommission bezahlt. Die überplanmäßige Ausgabe, die an die Bundeskasse Trier entrichtet wurde, war richtigerweise aus dem Kapitel 09 09 Titel 631 01<sup>46</sup> zu zahlen. Von den im Jahr 2019 gebildeten Ausgaberesten bei Kapitel 09 09 Titel 631 01 wird in 2020 ein Betrag von 126,07 € nicht in Anspruch genommen. Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hat erläutert, dass es sich um einen Buchungsfehler handelt.

Einzelplan	09	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Landwirtschaft
Kapitel	09 60	–	Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau
Titel	514 02	–	Lebensmittel und Zutaten

Eine weitere nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe wurde aufgrund einer fehlerhaften Zuordnung und Buchung der Geldeingänge im Zuge des Jahresabschlusses 2019 durch die Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau (LLG) geleistet. Die Einzahlungen erfolgten ausweislich der Sollstellungen und der Geldeingänge in 2019. Sie wurden jedoch versehentlich auf das Haushaltsjahr 2020 gebucht. Die Einnahmen von 944,27 € werden in 2020 zur Verfügung gestellt.

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Umwelt und Energie
Kapitel	15 05	–	Hochwasserschutz. Wasserwirtschaft
Titel	527 70	–	Reisekosten

<sup>46</sup> Sonstige Zuweisungen – Rückzahlungen von Überzahlungen im Rahmen der Maßnahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/99.

Die dritte Fehlbuchung zog eine überplanmäßige Ausgabe von 572,45 € nach sich. Grundlage dafür war die fehlerhafte Zuordnung von Reisekosten. Den Reisekosten lagen allgemeine Dienstreisen, die im Rahmen der Ausschussmitgliedschaft des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie in der Bund-Länderarbeitsgemeinschaft durchgeführt wurden, zu Grunde. Sie wurden versehentlich den Reisekosten des Ausschusses Oberflächengewässer und Küstenschutz (AO) der Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zugeordnet. Die Deckung ist über die nach dem Haushaltsgesetz gegenseitig deckungsfähigen sächlichen Verwaltungsausgaben im Einzelplan erfolgt.

Im Einzelnen zu Buchstabe f)

Einzelplan	09	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Landwirtschaft
Kapitel	09 02	–	Allgemeine Bewilligungen, Landesfördermaßnahmen
Titel	631 73	–	Rückzahlungen an den Bund

Die Rückzahlungen betreffen zu viel vereinnahmte Bundesmittel von 337.142,84 € zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse. Das Land hatte Haushaltsmittel an den Bund zurückzuzahlen, da es keinen Anspruch auf zu viel vereinnahmte Haushaltsmittel für Dürrehilfen hatte.

Bei einer rechtzeitigen Antragstellung hätte das Ministerium der Finanzen die Einwilligung zur Leistung dieser überplanmäßigen Ausgabe erteilt.

Die unter den Buchstaben e) und f) aufgeführten Sachverhalte sind für uns nachvollziehbar. Aus den Erläuterungen zu diesen Einzelfällen ist ersichtlich, dass dem Land ein Schaden jeweils nicht entstanden ist.

**Tabelle 11: Entwicklung des Umfangs über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 2010**

Haushaltsjahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
2010	12	0,5 Mio. €	7 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2011	8	1,6 Mio. €	8 Fällen in Höhe von rund 1,6 Mio. €
2012	3	894,62 €	3 Fällen in Höhe von 894,62 €
2013	6	260.585,31 €	–
2014	2	44.086,73 €	–
2015	2	21.926,21 €	–

Haushalts-jahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
2016	4	148.154,48 €	–
2017	4	17.823,92 €	–
2018	2	547.262,62 €	1 Fall in Höhe von rund 0,5 Mio. €
2019	5	457.536,42 €	1 Fall in Höhe von rund 0,3 Mio. €

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

### 3. Fehlerhafte Übertragung des Ausgaberestes in das Haushaltsjahr 2020

Einzelplan	02	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur – Staatskanzlei
Kapitel	02 01	–	Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt
Titelgruppe	93	–	Kofinanzierungsmittel Strukturförderung 2014 bis 2020
Titel	686 93	–	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland

Das Ministerium der Finanzen erteilte der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur u. a. für einen bereits im Jahr 2018 gebildeten und in das Jahr 2019 übertragenen Ausgaberesst bei Titel 686 93 die Einwilligung zur Weiterübertragung nach 2020.

Der Ausgaberesst von 3.500 € soll laut Haushaltsrechnung 2019 in das Haushaltsjahr 2020 nach Kapitel 02 01, Titel 686 93 übertragen werden.

Dem entsprechend ist dieser Haushaltsrest im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung 2019 bei den Ausgaberessten „die auf der Grundlage des § 45 Abs. 2 LHO für die jeweilige Zweckbestimmung aus dem Haushaltsjahr 2018 in das Haushaltsjahr 2020 weiter übertragen wurden“, aufgeführt<sup>47</sup>.

Sowohl der Haushaltsplan 2020 als auch die Titelübersichten für das Haushaltsjahr 2020 enthalten diesen Titel jedoch nicht.

Andererseits ist der Ausgaberesst für den Titel 683 93 in der Titelübersicht des Haushaltsjahres 2020 um 3.500 € höher angegeben.

Wir stellen hierzu Folgendes fest:

- Die Angabe in der Haushaltsrechnung stimmt nicht mit der Umsetzung im Haushaltsvollzug überein.

<sup>47</sup> Vgl. Teil I, Abschnitt A, Seite 12.

- Mit der nicht genehmigten Verwendung des Haushaltsrestes zur Erhöhung des Gesamtsolls eines anderen Titels wird letztendlich der Grundsatz der sachlichen Bindung der Haushaltsmittel nicht beachtet. Auch bei Titeln, die innerhalb der Titelgruppe deckungsfähig sind, ist dieser Grundsatz dadurch zu beachten, dass die Ausgaben bei dem richtigen Titel nachgewiesen werden<sup>48</sup>.
- „Für einen Ausgabereist, für den im Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahres kein Titel ausgebracht ist, wird mit Einwilligung des Ministeriums der Finanzen formell ein entsprechender Titel außerplanmäßig eingerichtet“<sup>49</sup>.
- „Einnahmen und Ausgaben auf Einnahme- und Ausgabereiste (Haushaltsreste) aus Vorjahren, für die im Haushaltsplan des laufenden Haushaltsjahres kein Titel vorgesehen ist, sind an der Stelle zu buchen, an der sie im Falle der Veranschlagung im Haushaltsplan vorzusehen gewesen wären“<sup>50</sup>.

Der Titel 686 93 wäre somit für 2020 außerplanmäßig einzurichten und die Ausgaben dort zu buchen gewesen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen und die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur künftig die o. g. Vorschriften beachten.**

#### **4. Transparenzverluste bei der Bildung von Ausgabereisten**

Einzelplan	11	–	Ministerium für Justiz und Gleichstellung
Kapitel	11 20	–	Gerichte und Staatsanwaltschaften
	11 30	–	Justizvollzug
	11 40	–	Sozialer Dienst der Justiz

Für diese budgetierten Kapitel werden gemäß Vermerk im Haushaltsplan und den zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung abgeschlossenen Zielvereinbarungen Ausgabereiste übertragen. Danach werden im Grundsatz die erwirtschafteten Einsparungen in den Budgets zu einem Drittel als Effizienzrendite dem Landshaushalt zugeführt und zu zwei Dritteln dem budgetierten Bereich im Folgejahr als Ausgabe-rest zur Verfügung gestellt.

<sup>48</sup> Vgl. auch Haushaltsrecht des Landes Sachsen-Anhalt, Müskens/Watzka/Seibicke S. 109.

<sup>49</sup> Vgl. VV Nr. 7 zu § 45 LHO.

<sup>50</sup> Vgl. § 71 Abs. 3 Nr. 2 LHO.

Bis zum Jahr 2014 war die Berechnung des nicht verbrauchten Budgets und damit der Ausgabereste in den Anlagen XIII, XV und XVI der Haushaltsrechnung nachvollziehbar erläutert. Ab dem Jahr 2015 verzichtete das Ministerium der Finanzen darauf. Für die Plausibilitätsprüfung der Haushaltsrechnung berechnen wir anhand der bis zum Jahr 2014 geltenden Grundsätze das nicht verbrauchte Budget bei den budgetierten Kapiteln. Dabei haben wir für das Jahr 2018 und erneut für das Jahr 2019 festgestellt, dass für die Kapitel 11 20 und 11 30 die für das darauffolgende Jahr gebildeten Ausgabereste rechnerisch nicht nachvollziehbar waren.

**Tabelle 12: Nicht verbrauchtes Budget bei Kapitel 11 20**

- in € -

	2017	2018	2019
nicht verbrauchtes Budget <sup>51</sup>	1.700.771,07	-2.921.760,31	405.085,67
Ausgaberest für das nächste Haushaltsjahr (gerundet)	1.201.686,00	650.000,00	750.000,00

**Tabelle 13: Nicht verbrauchtes Budget bei Kapitel 11 30**

- in € -

	2017	2018	2019
nicht verbrauchtes Budget <sup>52</sup>	2.689.315,78	7.817.994,35	1.329.825,60
Ausgaberest für das nächste Haushaltsjahr (gerundet)	1.720.000,00	800.000,00	1.030.000,00

Unsere Nachfragen in beiden Jahren beim Ministerium für Justiz und Gleichstellung haben ergeben, dass für die budgetierten Kapitel zusätzliche Haushaltsmittel (Personalverstärkungsmittel insbesondere für Tarif- und Besoldungserhöhungen) aus dem Einzelplan 13 auf Abruf zur Verfügung standen<sup>53</sup>.

*Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung führt in seiner Stellungnahme zu diesem Beitrag vom 26. April 2021 im Wesentlichen aus, dass die Personalausgaben und Personalverstärkungsmittel zwar Teil des Budgets seien. Sie würden jedoch aufgrund von Besonderheiten bei der Planung und im Haushaltsvollzug abgestimmt mit dem Ministerium der Finanzen bei der*

<sup>51</sup> Eigene Berechnung anhand der Systematik der Haushaltsrechnungen bis zum Jahr 2014 (Epl. 11, Kap. 11 20 Gesamtsoll Spalte 9 der Titel 685 02 und 894 02 abzüglich Ist-Ausgaben Spalte 4 dieser Titel).

<sup>52</sup> Eigene Berechnung anhand der Systematik der Haushaltsrechnungen bis zum Jahr 2014 (Epl. 11, Kap. 11 30 Gesamtsoll Spalte 9 der Titel 685 02 und 894 02 abzüglich Ist-Ausgaben Spalte 4 dieser Titel).

<sup>53</sup> Die Haushaltsrechnung 2019 enthält zwar wieder in Anlage 11 eine Übersicht über zugewiesene Personalverstärkungsmittel pro Kapitel. Allerdings lässt sich dieser Übersicht nicht die Höhe der tatsächlich verbrauchten Personalverstärkungsmittel entnehmen.

*Bildung der Ausgabereste gesondert betrachtet. Im Ergebnis seien die Personalausgaben bei der Ermittlung der möglichen Ausgabereste in den letzten Jahren unberücksichtigt geblieben.*

Mit den vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung übermittelten Informationen konnten wir die Bildung der Ausgabereste nachvollziehen.

**Die Darstellung in der Haushaltsrechnung beeinträchtigt jedoch die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Bildung von Ausgaberesten bei den budgetierten Kapiteln im Bereich der Justiz. Es lassen sich aus der Haushaltsrechnung weder die rechnerische Höhe noch die rechtlichen Voraussetzungen zur Bildung des Ausgaberestes herleiten und prüfen. Künftig sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Bildung der Ausgabereste ausreichend erläutert werden.**

#### **5. Diskrepanz zwischen der Veranschlagung und tatsächlichen Umsetzung der Entnahme aus dem Grundstock**

Einzelplan	09	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Landwirtschaft
Kapitel	09 02	–	Allgemeine Bewilligungen, Landesfördermaßnahmen
Titel	356 01	–	Entnahme aus dem Grundstock

Der Landtag hatte mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 u. a. Folgendes beschlossen:

„Dem ‚Sondervermögen Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt‘ werden im Haushaltsplan 2019 7.100.000 € entnommen und dem Einzelplan 09 zugeführt.“  
(vgl. § 16 Abs. 3 HG 2019)

Im Haushaltsjahr 2019 hat das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie jedoch die Einnahme aus der „Entnahme aus dem Grundstock“ von 7.100.000 € nicht realisiert.<sup>54</sup>

Wir hatten in der Vergangenheit bereits mehrfach auf die Diskrepanz zwischen der Veranschlagung der Einnahme im Rahmen der Haushaltsplanung und der fehlenden Umsetzung im Rahmen des Haushaltsvollzugs hingewiesen (zuletzt im Rahmen der Haushaltsplanung 2020/21).

<sup>54</sup> Kapitel 09 02 Titel 356 01.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte hierzu auf Nachfrage mit, dass das Ministerium der Finanzen nach Abstimmung festgelegt hat, dass „die bei der [Landesgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH] (...) entstandenen Einnahmen analog zu den Vorjahren im Grundstock verbleiben sollen und nicht an den Epl. 09 ausgekehrt werden.“

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie führte weiterhin aus, dass es seine Ausgaben trotz dieser fehlenden Einnahmen realisieren konnte. Es wies im Weiteren darauf hin, dass die Veranschlagung auf einer „Regelung im Koalitionsvertrag“, wonach die Veräußerung landwirtschaftlicher Flächen dem Agrarhaushalt zu Gute kommen sollen, beruht.

**Da das Land bereits seit mehreren Jahren diese Regelung der Haushaltsgesetze nicht umsetzt, sollte es künftig von einer Veranschlagung der Entnahme aus dem Grundstock absehen.**

#### **6. Fehlende Gewinn- und Verlustrechnung der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg in der Haushaltsrechnung 2019**

Einzelplan	06	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung – Wissenschaft
Kapitel	06 08	–	Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und Klinikum
Titel	682 04	–	Zuschuss für Tarif- und Besoldungserhöhungen
	682 55	–	Finanzierung für Grundausstattung (Zg)
	682 56	–	Finanzierung für Forschungsergänzungsausstattung (Ze)
	891 02	–	Zuschüsse für Investitionen für Grundausstattung (Zg)
	891 03	–	Zuschüsse für Investitionen für Forschungsergänzungsausstattung (Ze)

Nach § 23 Abs. 8 Satz 1 Hochschulmedizingesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HMG LSA) i. V. m. dem Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem Universitätsklinikum Magdeburg (Universitätsklinikum) und der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (Medizinische Fakultät) trennt das Universitätsklinikum im Rahmen der Wirtschaftsführung die an der Medizinischen Fakultät entstehenden Erlöse, Zuschüsse, Zuweisungen und Aufwendungen für Forschung und Lehre von den Erlösen und Aufwendungen für Krankenversorgung. Es erstellt den Jahresabschluss der Medizinischen Fakultät in Form eines Erläuterungsberichts, der auf der jährlichen Trennungsrechnung beruht.



Die Haushaltsrechnung 2019, Einzelplan 06 enthält zu Kapitel 06 08 den Hinweis, dass

- das Universitätsklinikum die Prüfung des Erläuterungsberichts 2019 für die Medizinische Fakultät von der Prüfung des gemeinsamen Jahresabschlusses des Universitätsklinikums und der Medizinischen Fakultät mangels vorliegendem konsentierten Erläuterungsbericht abgespalten habe,
- Grund dafür eine nicht geeinte Trennungsrechnung zwischen dem Universitätsklinikum und der Medizinischen Fakultät sei, die das Universitätsklinikum erstmals zum Jahresabschluss 2019 anwenden wollte,
- ein Gutachter die Trennungsrechnung prüfen solle und
- das Ergebnis voraussichtlich im I. Quartal 2021 vorliegen werde.

Die Haushaltrechnung 2019 enthält für die Medizinische Fakultät keine Gewinn- und Verlustrechnung. Im Kapitel 06 08 sind lediglich die vom Land zugewiesenen Zuschüsse dargestellt.

Auf Nachfrage übermittelte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung uns folgenden vom Universitätsklinikum aufgezeigten Sachstand.<sup>55</sup> Das Universitätsklinikum

- habe das Vergabeverfahren gestartet,
- gehe davon aus, dass der Gutachter in spätestens zwei Monaten seine Arbeit aufnehmen werde,
- plane folgende Termine:
  - 15. Juli 2021 - Vorlage des Gutachtens durch den Auftragnehmer,
  - 31. August 2021 - Befassung im Universitätsklinikum und der Medizinischen Fakultät, Inkraftsetzung des überarbeiteten Handbuchs der Trennungsrechnung,
  - 31. Oktober 2021 - Hinterlegung der Verrechnungsparameter im System SAP und Durchführung der Trennungsrechnung für das Geschäftsjahr 2019,
  - 31. Dezember 2021 - Prüfung der Umsetzung der Trennungsrechnung in SAP und wertmäßige Feststellung durch den Gutachter, Vorlage eines Abschlussberichts,
- erstelle daran anschließend den Erläuterungsbericht 2019, welcher noch durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen sei, und
- gehe davon aus, dass es den geprüften Erläuterungsbericht spätestens zum 30. April 2022 vorlegen könne.

*Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung bestätigte in seiner Stellungnahme vom 28. April 2021 zu diesem Beitrag, dass es die Kaufmännische Direktorin des Universitätsklinikums Magdeburg A. ö. R. und die Dekanin der Medizinischen Fakultät der Otto-*

---

<sup>55</sup> E-Mail vom 12. Februar 2021.

von-Guericke-Universität Magdeburg mit Schreiben vom 18. Februar 2021 gebeten habe, sicherzustellen, dass spätestens bis zum 30. April 2022 neben dem geprüften Erläuterungsbericht 2019 auch der geprüfte Erläuterungsbericht des Jahres 2020 vorgelegt werde. Für die folgenden Jahresabschlüsse ab dem Jahr 2021 solle der regulär im HMG LSA vorgesehene Termin eingehalten werden. Zudem solle darauf hingewirkt werden, dass die Trennungsrechnung zwischen dem Universitätsklinikum Magdeburg und der Medizinischen Fakultät schnellstmöglich, spätestens zum 31. Dezember 2021 abgeschlossen und umgesetzt werde. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung informierte in diesem Zusammenhang darüber, dass sich der Aufsichtsrat des Universitätsklinikums in der 52. Sitzung am 12. April 2021 erneut mit der Thematik Trennungsrechnung befasst habe, das Vergabeverfahren dazu laufe derzeit.

Mangels einer Gewinn- und Verlustrechnung zu Kapitel 06 08 in der Haushaltsrechnung 2019 und mangels eines Erläuterungsberichts der Medizinischen Fakultät für das Jahr 2019 können wir diese Unterlagen nicht mit den bei Kapitel 06 08 ausgewiesenen Zuschüssen vergleichen. Diese Prüfung ist erst nach Vorlage der Gewinn- und Verlustrechnung und des Erläuterungsberichts möglich.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die fehlenden Unterlagen durch das Universitätsklinikum zum beabsichtigten Zeitpunkt vorgelegt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt empfiehlt er daher, Kapitel 06 08 von der Entlastung auszunehmen.**

## **7. Differenzen zwischen der Haushaltsrechnung des Landes und dem Jahresabschluss des Landesamtes für Verbraucherschutz**

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	05 06	–	Landesamt für Verbraucherschutz
Titel	682 40	–	Zuschuss an das Landesamt für Verbraucherschutz
	891 40	–	Zuschüsse für Investitionen an das Landesamt für Verbraucherschutz

Das Landesamt für Verbraucherschutz weist in der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses 2019 einen Ertrag aus dem Landeszuschuss von 31.383.939,64 € nach. Die Haushaltsrechnung weist in dem Kapitel 05 06 Titel 682 40 einen abgerufenen Zuschuss von 30.945.487,10 € und damit 438.452,54 € weniger aus.

Für Investitionen weist der Jahresabschluss 2019 des Landesbetriebes Einzahlungen aus dem Landeshaushalt von 1.209.964,90 € aus. Die Haushaltsrechnung hingegen weist in dem Kapitel 05 06 Titel 891 40 einen ausgezahlten investiven Zuschuss von 1.143.129,89 € und damit 66.835,01 € weniger aus.

Insgesamt weist die Haushaltsrechnung damit im Jahr 2019 einen rund 505.000 € niedrigeren Zuschuss an das Landesamt für Verbraucherschutz aus als der Landesbetrieb dies im Jahresabschluss darstellt.

Zu der vergleichbaren Problemlage des Vorjahres hatten wir das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration gebeten, die Differenzen zu den verbrauchten Zuschüssen des Landes in der Haushaltsrechnung 2018 und dem Jahresabschluss des Landesbetriebes zu erläutern. Das Ministerium teilte mit, dass der Landesbetrieb nicht verbrauchte Zuschüsse aus dem Vorjahr im Folgejahr zurückzahle. Diese Rückzahlung wird beim Ist-Ergebnis der Haushaltsrechnung des Folgejahres berücksichtigt. Der Jahresabschluss des Landesbetriebes weist die Erträge aus Zuschüssen hingegen periodengerecht aus. Der Empfehlung des Landesrechnungshofes folgend hätte das Ministerium die Umbuchung der Rückzahlungen im Jahr 2018 in das Jahr 2017 beantragt. Dies sei durch das Ministerium der Finanzen abgelehnt worden, so dass das Ministerium für die Rückzahlung nicht verbrauchter Zuschüsse des Jahres 2018 im Jahr 2019 von der Stellung eines Umbuchungsantrages abgesehen habe.

Das Problem tritt jährlich wiederkehrend auf. Im Jahr 2020 hat der Landesbetrieb nach seinem Jahresabschluss 2019 nicht verbrauchte Zuschüsse für laufende Zwecke in Höhe von rund 864.000 € und für investive Zwecke von rund 102.000 € zurückzuzahlen. Diese Rückzahlungen von insgesamt 966.000 € werden dann im Ist-Ergebnis der Haushaltsrechnung 2020 berücksichtigt und zu entsprechenden Differenzen zwischen Haushaltsrechnung und Jahresabschluss des Landesbetriebes führen.

*Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration führt in seiner Stellungnahme vom 22. April 2021 zu diesem Beitrag aus, dass es für künftige Haushaltsjahre auf eine korrekte Darstellung der Zuschüsse in der Haushaltsrechnung und im Jahresabschluss des Landesbetriebes für Verbraucherschutz achten werde. Die nicht benötigten und somit am 31. Dezember 2019 auf dem Betriebsmittelkonto des Landesbetriebes befindlichen Haushaltsmittel in Höhe von 965.995,46 € seien vom Landesamt für Verbraucherschutz fristgerecht im Januar 2020 zurückgezahlt worden. Unserer Empfehlung folgend habe das Ministerium die Umbuchung der im Januar 2020 zurückgezählten Zuschussmittel in das Haushaltsjahr 2019 beim Ministerium der Finanzen beantragt. Das Ministerium der Finanzen habe dem Antrag zugestimmt. Demnach würde der im Jahresabschluss des Landesamtes für Verbraucherschutz*

*nachgewiesene Zuschuss für laufende und investive Zwecke mit dem tatsächlich in Anspruch genommenen Zuschuss ab dem Haushaltsjahr 2020 wieder übereinstimmen.*

**Aufgrund der Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration geht der Landesrechnungshof davon aus, dass künftig sichergestellt ist, dass der Nachweis der tatsächlich verbrauchten Mittel des Landesamtes für Verbraucherschutz in der Haushaltsrechnung nachvollziehbar erfolgt und mit dem Jahresabschluss des Landesbetriebes übereinstimmt.**

## 8. Fehlerhafte Darstellungen in Haushaltsplan und Haushaltsrechnung

Sowohl in der Haushaltsrechnung 2019 als auch im Haushaltsplan 2020/2021 waren fehlerhafte Darstellungen enthalten. Auf Nachfrage haben wir die Information erhalten, dass diese auf technische Probleme zurückzuführen seien. Die Probleme würden mit Dataport geklärt.

Im Einzelnen zu den beiden fehlerhaften Darstellungen in der Haushaltsrechnung 2019:

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 25	–	Schuldenverwaltung
Titel	325 01	–	Schuldenaufnahmen auf dem Kreditmarkt
	325 02	–	Tilgung von Darlehen

Bei beiden Titeln ist in der Haushaltsrechnung 2019 eine Abweichung von jeweils 910.323.969,74 € (vgl. Tabelle 14) angegeben. Bei Betrachtung der tatsächlichen Werte (Spalte 2) und der Planansätze (Spalte 3) wird jedoch deutlich, dass die Abweichung bei beiden Titeln um eine Milliarde höher ausfällt.

**Tabelle 14: Angegebene und tatsächliche Differenz in Kapitel 13 25**

1	2	3	4	5
Titel	Ist	HPI.	Mehr/Weniger lt. HHR	tatsächliche Differenz
325 01	5.250.323.969,74 €	3.340.000.000,00 €	910.323.969,74 €	1.910.323.969,74 €
325 02	-5.152.323.969,74 €	-3.242.000.000,00 €	-910.323.969,74 €	-1.910.323.969,74 €

Der Abgleich mit den Titelübersichten<sup>56</sup> ergibt, dass darin bei den jeweiligen Titeln die korrekten Abweichungen angegeben sind. Folglich besteht das Problem ausschließlich in der Haushaltsrechnung 2019.

- Teil I – Einführung
- Abschnitt A – Haushaltsrechnung
- Punkt 4.2.3. – Haushaltsreste<sup>57</sup>

Die zu übertragenden Haushaltsreste im Einzelplan 20 betragen im Haushaltsjahr 2019 19.077.643,32 €. In der Gesamtübersicht sind 0,00 € ausgewiesen. Auf Nachfrage haben wir die Information erhalten, dass es sich dabei um eine Verschiebung zwischen den Einzelplänen und den Beträgen der Ausgabereiste handle. Tatsächlich ergaben sich:

**Tabelle 15: Ausgabereiste der Einzelpläne 18 bis 20**

<b>Einzelplan</b>	<b>Ausgabereiste am Schluss des Haushaltsjahres</b>
Einzelplan 18	0,00 €
Einzelplan 19	46.981.705,50 €
Einzelplan 20	19.077.643,32 €

Auch im Haushaltsplan 2020/2021 gab es eine fehlerhafte Darstellung. Betroffen war die Gruppierungsübersicht:

- Hauptgruppe 3 – Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen
- Obergruppe 32 – Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt

Für 2021 wurde bei OGr. 32 ein Betrag von +198.000.000 € angegeben. Tatsächlich ist jedoch für 2021 eine Schuldentilgung von 100.000.000 € vorgesehen. Die angegebene Höhe der Gesamteinnahmen der Gruppierungsübersicht stimmte mit der Höhe bspw. in der Haushaltsübersicht überein. Auch der angegebene Wert der Summe der HGr. 3 war korrekt. Lediglich die Summe der OGr. 32, 33, 34, 34 und 38 ergab einen Betrag, der nicht mit der angegebenen Summe der HGr. 3 übereinstimmte.

<sup>56</sup> Stand endgültiger Abschluss 2019.

<sup>57</sup> Vgl. Seite 11.

Wir hatten bereits im Mai 2020 auf die Unstimmigkeit hingewiesen und daraufhin die Information erhalten, dass ein technisches Problem vorgelegen habe. Ursächlich gewesen sei, dass der Nachtrag für das Haushaltsjahr 2019 im laufenden Aufstellungsverfahren für 2020/2021 in einer gesonderten Datenbank erfasst wurde. Infolgedessen sei bei der Überführung der Daten aus dem Nachtrag ein Verknüpfungsproblem entstanden.

Das Ministerium der Finanzen korrigierte umgehend die fehlerhafte Darstellung und stellte den aktualisierten Haushaltsplan im Internet und Intranet zur Verfügung. Es erfolgte jedoch keine zusätzliche Information über die diese Korrektur.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen die Ursachen für die fehlerhaften Darstellungen ermittelt und nachhaltig beseitigt. Zudem erachtet der Landesrechnungshof es infolge der fehlerhaften Darstellungen für erforderlich, dass über die bereits bestehenden Kontrollen der Haushaltsrechnung und Haushaltspläne hinaus weitere – bestenfalls elektronisch gestützte – Überprüfungen implementiert werden. Die ordnungsgemäße und korrekte Darstellung in Haushaltsplan und -rechnung muss sichergestellt werden.**

## 9. Fehlende Darstellung von Spielbank- und Zusatzabgabe

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	093 01	–	Spielbankabgabe
	093 05	–	Zusatzabgabe

Die Steuereinnahmen des Landes werden im Einzelplan 13 dargestellt. Dazu gehören auch die Abgaben gemäß Spielbankgesetz Sachsen-Anhalt.

In der Haushaltsrechnung 2019 fehlen ohne Begründung Angaben zu den Einnahmen der Titel 093 01 sowie 093 05. Es handelt sich dabei um die Spielbank- und die Zusatzabgabe. Die Gesamtsumme der beiden Titel ist mit rund 8,3 Mio. € ausgewiesen. Im Vergleich zu den Ansätzen des Haushaltsplanes 2019 erhöhten sich die Einnahmen um insgesamt rund 4,5 Mio. €. Des Weiteren fehlen die Angaben zur Höhe der Ist-Einnahmen im Gruppierungsplan. Wir erhielten vom Haushaltsreferat des Ministeriums der Finanzen auf Nachfrage die Auskunft, dass eine Veröffentlichung wegen der Wahrung des Steuergeheimnisses nicht zulässig sei.

Im Spielbankgesetz (SpielbG LSA) des Landes sind Zulassung, Betrieb und Besteuerung der Spielbanken geregelt. Danach bedarf der Betrieb einer Spielbank einer gesonderten Erlaubnis,

die nur einem Betreiber erteilt werden kann. Darüber hinaus ist in diesem Gesetz auch die Besteuerung geregelt. Danach hat der Zulassungsinhaber eine Spielbank- und Zusatzabgabe neben der Umsatzsteuer abzuführen. Gemäß § 16 Abs. 3 SpielbG LSA gilt die Abgabenordnung für das Steuerverfahren des Zulassungsinhabers entsprechend.

Die Spielbanken in Sachsen-Anhalt werden seit 2014 von einer privaten Gesellschaft ohne Beteiligung des Landes betrieben. Das Land erteilte hierzu eine Konzession für 15 Jahre.

Mit der Veröffentlichung der Spielbank- und Zusatzabgabe ist der Anwendungsbereich des § 30 Abgabenordnung (AO) eröffnet, da nur eine Steuerpflichtige in Sachsen-Anhalt betroffen ist. Deren Identität ist trotz Anonymisierung in der Haushaltsrechnung ermittelbar.

Nach unserer Ansicht wird durch die Veröffentlichung das Steuergeheimnis aber nicht verletzt.

Dies ergibt sich bereits aus der Auslegung des SpielbG LSA. Der Verweis des § 16 Abs. 3 SpielbG LSA auf § 30 AO ist im unmittelbaren Zusammenhang mit den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen des Haushaltsrechts des Landes auszulegen. Dazu gehören auch die Vorgaben des Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), welches nach Art. 109 Abs. 4 Grundgesetz von den Ländern anzuwenden ist.

Die Ansätze für Spielbank- und Zusatzabgabe werden daher gemäß Art. 93 der Landesverfassung sowie § 1 Abs. 1 LHO in den Haushaltsplänen veröffentlicht. Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass auch Ist-Einnahmen zur Entlastung der Landesregierung in die Haushaltsrechnung aufzunehmen sind, vgl. § 81 LHO. Diese Vorschrift basiert auf Art. 97 der Landesverfassung sowie § 12 Abs. 1 und 4 HGrG.

Daneben lässt § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO eine Offenbarung dieser Titel i. V. m. § 12 Abs. 1 und 4 des HGrG und § 81 LHO ausdrücklich auch zu.

Diese verfassungsrechtlichen Grundsätze begründen darüber hinaus ein dringendes öffentliches Interesse nach § 30 Abs. 5 AO zur Veröffentlichung in der Haushaltsrechnung. Bisher hat das Ministerium der Finanzen dies auch beachtet und bis zur Haushaltsrechnung des Jahres 2018 die Einnahmen dieser beiden Titel veröffentlicht.

**Der Landesrechnungshof hält es aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben für zwingend erforderlich, dass Spielbank- und Zusatzabgabe weiterhin in der Haushaltsrechnung zu veröffentlichen sind.**

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

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	04 06	–	Finanzämter

### 1 Spielbankgesetz verursacht unwirtschaftlichen Personaleinsatz

---

Das öffentliche Glücksspiel ist nur mit staatlicher Konzessionierung zulässig. Im vom Land erlassenen Spielbankgesetz finden sich Regelungen zu klassischen Tischspielen sowie zum Automatenglücksspiel. Die ständige personelle Überwachung des klassischen Spiels durch Bedienstete der Finanzaufsicht ist ineffizient. Der dafür notwendige Personaleinsatz steht in keinem Verhältnis zur steuerlichen Bedeutung. Hinzu kommen erhebliche Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung aufgrund unattraktiver Arbeitsbedingungen.

#### 1. Vorbemerkungen

Wir haben die Besteuerung des regulierten Glücksspielmarktes in Sachsen-Anhalt geprüft. Grundlage ist der Glücksspielstaatsvertrag<sup>58</sup> zwischen den Bundesländern. Sachsen-Anhalt hat diesen u. a. durch das Spielbankgesetz ergänzt.

Danach liegt ein Glücksspiel vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn vom Zufall abhängt. Durch die staatliche Konzessionierung soll die Spiel- und Wettsucht verhindert und der natürliche Spieltrieb in geordnete Bahnen gelenkt werden, um die Spieler vor Betrug und anderer Begleitkriminalität zu bewahren.<sup>59</sup>

Die Spielbanken des Landes stellen einen Teil des regulierten Glücksspielmarktes dar. Die Zulassung, der Betrieb und die Besteuerung sind im Spielbankgesetz Sachsen-Anhalt geregelt.

---

<sup>58</sup> Siehe auch § 3 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) vom 15. Dezember 2011; GVBl. LSA 2012 S. 204, 216.

<sup>59</sup> Siehe im Einzelnen § 1 GlüStV.



Dort finden sich Regelungen zu klassischen Tischspielen, wie z. B. Roulette, Black Jack oder Poker (Großes Spiel) sowie dem Glücksspiel mittels Automaten (Kleines Spiel). Spielhallen, die ebenfalls Spiele mit Automaten (Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit) anbieten, unterliegen der Gewerbeordnung, da sie eine andere Art des Spiels anbieten. Sie sind von Spielbanken im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages zu unterscheiden und nicht Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen.

Der Betrieb einer Spielbank ist kein „normales“, erlaubtes Gewerbe, sondern eine grundsätzlich verbotene und strafbewehrte Tätigkeit.<sup>60</sup> Sie ist nur im Einzelfall aufgrund einer besonderen Zulassung erlaubt (Spielbankmonopol). Demnach gehört das Spielbankenrecht in der Bundesrepublik Deutschland zum Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, für das die Länder ausschließlich zuständig sind. Die Zulassung einer Spielbank wird entscheidend durch die öffentliche Aufgabe bestimmt,

- das illegale Glücksspiel einzudämmen,
- dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und
- dadurch die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen.

Der Zulassungsinhaber für den Betrieb der Spielbank in Sachsen-Anhalt verfügt über eine 15-jährige Lizenz für das Tisch- und Automatenpiel. Tischspiele werden von Mitarbeitern der Spielbank (Croupiers) geleitet, z. B. Roulette, Black Jack oder Poker. In Abgrenzung zum klassischen Spiel werden beim Kleinen Spiel ausschließlich Automaten eingesetzt. Gemäß Haushaltsrechnung 2018 beliefen sich die Steuereinnahmen auf rund 5 Mio. € (Spielbankabgabe: rund 3,6 Mio. € sowie Zusatzabgabe rund 1,3 Mio. €). Laut Haushaltsrechnung 2019 stiegen die Steuereinnahmen in diesem Bereich sogar auf rund 7,3 Mio. €.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen betrieb der Zulassungsinhaber einen Standort mit Großem und Kleinem Spiel in Günthersdorf sowie zwei Zweigstellen mit Automatenpiel in Halle (Saale) und Magdeburg.

## **2. Flexibilisierung der Personalgewinnung**

Für die Aufsicht des Zulassungsinhabers ist die Spielbankaufsicht (Ordnungsrecht) von der Finanzaufsicht (Besteuerung) zu unterscheiden.

---

<sup>60</sup> Nach § 284 StGB.

Das Ministerium für Inneres und Sport ist für die Spielbankaufsicht zuständig<sup>61</sup>. Es hat die Zulassung erteilt.<sup>62</sup> Die Spielbankaufsicht hat die Einhaltung der Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages sowie des Spielbankgesetzes nebst begleitenden Rechtsvorschriften (z. B. Spielordnung) zu gewährleisten.

Dazu gehören u. a.:

- Überwachung des Spielbetriebes, insbesondere
- Einhaltung der Spielregeln, der Öffnungszeiten sowie
- Bekämpfung der Spielsucht und Geldwäsche.

Die Finanzaufsicht hat demgegenüber die Ermittlung des Bruttospielertrages zu überwachen.<sup>63</sup> Beim Großen Spiel hat dies „laufend“<sup>64</sup> zu geschehen. Sie erfolgt durch das Finanzamt Merseburg. Die Finanzaufsicht ist ferner verpflichtet, das Ministerium für Inneres und Sport „über Kenntnisse zu unterrichten, die für die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten (der Spielbankaufsicht) von Bedeutung sind“<sup>65</sup>.

Beim Großen Spiel hat die Finanzaufsicht den Spielbetrieb, die Ermittlung des Bruttospielertrages und der Tronceinnahmen<sup>66</sup> an den Spieltischen persönlich laufend zu überwachen.<sup>67</sup> Dafür ist mindestens ein Bediensteter des Finanzamtes Merseburg täglich (auch an Wochenenden und Feiertagen) von 18:30 Uhr bis zur Schließung um ca. 4:15 Uhr des Folgetages in der Spielbank Günthersdorf anwesend. Hinzu käme u. U. der Standort Magdeburg, da zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der Zulassungsinhaber die Ausweitung des Großen Spiels an einem Tag in der Woche in der Spielbank Magdeburg in Aussicht gestellt hatte.

Die Bediensteten müssen die Spielregeln beherrschen. Sie überprüfen die Kassenbestände zu Beginn und zum Ende des Spiels und überwachen Zahlungsvorgänge im Verlauf der Spiele.

Die Überwachung des Kleinen Spiels (Glücksspielautomaten) erfolgt durch Auswertung des automatischen Datenerfassungssystems nebst Einsicht in Videoaufzeichnungen.<sup>68</sup> Diese Aufzeichnungen werden in regelmäßigen Abständen im Nachhinein stichprobenartig in den

<sup>61</sup> Siehe § 20 Abs. 1 SpielbG LSA.

<sup>62</sup> Gem. § 20 Abs. 1 SpielbG LSA i. V. m. dem Beschluss der Landesregierung über den Aufbau der Landesregierung Sachsen-Anhalt und die Abgrenzung der Geschäftsbereiche, zuletzt geändert am 20. September 2016; MBl. LSA S. 549.

<sup>63</sup> Siehe § 20 Abs. 4 SpielbG LSA durch das „zuständige Finanzamt“.

<sup>64</sup> Siehe § 20 Abs. 4 SpielbG LSA.

<sup>65</sup> Siehe § 20 Abs. 5 SpielbG LSA.

<sup>66</sup> Der Tronc (französisch: Opferstock) ist die Bezeichnung der Trinkgeldkasse beim Roulette. Der Inhalt des Tronc wird unter den Angestellten der Spielbank aufgeteilt.

<sup>67</sup> § 20 Abs. 4 Satz 1 SpielbG LSA.

<sup>68</sup> § 20 Abs. 4 Satz 2 SpielbG LSA.

Räumlichkeiten der jeweiligen Spielbanken überprüft. Es bedarf keiner ständigen persönlichen Anwesenheit von Bediensteten des Finanzamtes während des Betriebes der Glücksspielautomaten.

Für diese Aufgaben werden aufgrund der Stellenausschreibungen ausschließlich Bedienstete mit steuerfachlicher Ausbildung eingesetzt.

Die Entwicklung der personellen Besetzung der Finanzaufsicht stellte sich beim Finanzamt Merseburg zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2019 wie folgt dar:

**Tabelle 16: Entwicklung der personellen Besetzung**

	Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt <sup>69</sup>			Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt <sup>70</sup>		
	Jan 2018	Jan 2019	Sep 2019	Jan 2018	Jan 2019	Sep 2019
Soll lt. Personalbedarfsberechnung	4,63	4,59	<b>4,59</b>	1,00	1,00	<b>1,00</b>
Ist - Besetzung	4,00	4,00	<b>3,00</b>	1,00	1,00	<b>1,00</b>
Differenz	-0,63	-0,59	<b>-1,59</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>

In dieser Aufstellung zeigt sich eine dauerhafte Unterbesetzung bei der Aufsicht im Bereich der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt. Wegen eines Personalabgangs im Verlauf des Jahres 2019 fehlte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen rund ein Drittel des errechneten Personals. Der dieser Aufstellung zu Grunde liegende Personalbedarf berücksichtigt zudem noch nicht die ggf. erforderliche laufende Überwachung des (geplanten) Großen Spiels in der Spielbank Magdeburg.

Nach unserer Auffassung ist eine steuerfachliche Ausbildung für die Finanzaufsicht in den Spielbanken nicht zwingend erforderlich. Die Spielbankaufsicht erfordert in erster Linie Spezialkenntnisse der Spielregeln sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen. Im Ergebnis sind Fähigkeiten erforderlich, die auch in vergleichbaren Ausbildungszweigen der allgemeinen Verwaltung vermittelt werden.

<sup>69</sup> Ehemals mittlerer Dienst.

<sup>70</sup> Ehemals gehobener Dienst.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 4. Dezember 2020 zur Prüfungsmitteilung bestätigt, dass eine steuerfachliche Ausbildung der Finanzaufsicht in den Spielbanken nicht zwingend erforderlich ist.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass künftige Stellenausschreibungen für die Finanzaufsicht nicht ausschließlich auf Bedienstete der Steuerverwaltung beschränkt werden sollen.**

### 3. Ausgleich für Dienst zu ungünstigen Zeiten

Für die Dienstzeiten zwischen 20:00 Uhr und 06:00 Uhr erhalten die Beamten eine Nachtzulage von 1,28 € je Stunde. An Sonn- und Feiertagen werden 3,69 € je Stunde, an Samstagen 0,77 € je Stunde gewährt. Die Beträge haben sich der Höhe nach seit 1998 mit einer Ausnahme nicht<sup>71</sup> verändert.

Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass in einem Einzelfall selbst die Aussicht auf Übertragung eines höher bewerteten Dienstpostens (von A 8 auf A 9) nicht ausreicht, eine Stelle neu zu besetzen. Mit Übernahme der Tätigkeit besteht kein Anspruch auf eine höhere Besoldung. Es eröffnet sich lediglich eine Aussicht auf eine Beförderung zu einem späteren Zeitpunkt. Um die Attraktivität der Finanzaufsicht hinsichtlich finanzieller Anreize zu erhöhen, hatte sich das Finanzamt Merseburg für die Gewährung einer Wechselschichtzulage eingesetzt. Dies wurde vom Ministerium der Finanzen mit dem Hinweis auf den Gesetzeswortlaut abgelehnt.

Nach unserer Ansicht wird sich der Personalmangel in Zukunft noch verschärfen. Die geplante Ausweitung des Großen Spiels auf den Standort Magdeburg wäre zurzeit mangels Personals nicht möglich. Es droht damit ein Verstoß des Landes gegen die gesetzlich normierte Zulassung<sup>72</sup>, da das Große Spiel ohne eine ständige Aufsicht nicht betrieben werden darf.<sup>73</sup>

Nach unserer Auffassung ist der Personalmangel im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass

- die Dienste ausschließlich zu ungünstigen Zeiten (abends, nachts, an Wochenenden oder Feiertagen) anfallen,
- die Zulagen der Höhe nach als unattraktiv empfunden werden,

<sup>71</sup> Mit Ausnahme der Feiertagszuschläge von 4,64 DM auf 3,47 €, ab dem 1. Januar 2020 auf 3,69 €.

<sup>72</sup> siehe § 9 Absatz 1 Nr. 1 SpielbG LSA

<sup>73</sup> siehe § 20 Absatz 4 S. 1 SpielbG LSA

- einerseits steuerrechtliche Kenntnisse und Fertigkeiten eine untergeordnete Rolle spielen und
- andererseits spezielle Kenntnisse der Spielregeln und der ordnungsrechtlichen Vorschriften erst erworben werden müssen sowie
- der Bewerberpool auf Bedienstete der Finanzverwaltung und damit grundsätzlich auf Beamte beschränkt ist.

Die Zulagen gemäß der Erschwerniszulagenverordnung haben sich – mit einer Ausnahme – seit 1998 der Höhe nach nicht verändert. Eine Wechselschichtzulage wird mangels vorliegender Tatbestandsvoraussetzungen nicht gewährt. Die Aussicht, einen höherwertigen Dienstposten übertragen zu bekommen, ist insbesondere bei jungen Beamten der Besoldungsgruppe A 7 wenig attraktiv.

Aus unserer Sicht könnte mit einer Überarbeitung des derzeitigen Zulagensystems der Dienst in der Finanzaufsicht attraktiver gestaltet werden.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 4. Dezember 2020 die Ansicht vertreten, dass eine Anpassung der bisherigen Praxis nicht möglich sei.

**Der Landesrechnungshof hält eine Verbesserung der finanziellen Anreize für notwendig, um geeignetes Personal anzuwerben. Er empfiehlt dem Ministerium der Finanzen zu prüfen, ob in der Erschwerniszulagenverordnung eine gesonderte Regelung aufgenommen werden kann, wie dies bereits bei anderen Berufsgruppen geschehen ist.**

#### **4. Umstellung auf eine nachgelagerte Überwachung des Großen Spiels**

Das Große Spiel wird an sieben Tagen in der Woche ausschließlich abends und nachts veranstaltet. Dies gilt auch für Feiertage. In den Zeiten zwischen 18:30 Uhr bis zur Schließung der Spielbank um ca. 04:15 Uhr des Folgetages hat mindestens ein Bediensteter der Finanzaufsicht das Große Spiel zu beaufsichtigen. Angeboten werden Roulette und Black Jack an jeweils zwei Tischen sowie Poker an den übrigen fünf Spieltischen.

Dies stellt die Finanzverwaltung – wie bereits beschrieben – vor erhebliche Probleme bei der Personalgewinnung. Sofern die Finanzaufsicht ihre Aufgaben aus Personalmangel nicht wahrnehmen kann, müssen Tische geschlossen bleiben, d. h. das Land käme dann seinen Verpflichtungen gegenüber dem Zulassungsinhaber nicht nach.

Die Finanzaufsicht hat insgesamt neun Spieltische „laufend“ zu überwachen, während das Spielbankgesetz für die ca. 330 Spielautomaten an den drei Standorten eine flexiblere Überwachung zulässt. Wir gehen aufgrund einer überschlägigen Schätzung<sup>74</sup> davon aus, dass die anteiligen Steuereinnahmen nicht ausreichen, die Personalkosten für die Überwachung des Großen Spiels zu decken. Die Personalkosten betragen 2018 mindestens 300.000 €.

Diese Vorschrift stammt aus einer Zeit vor Einführung des mit Automaten betriebenen Kleinen Spiels. Nach unserer Ansicht steht der damit verbundene Personalaufwand für die klassischen Tischspiele in keinem nachvollziehbaren Verhältnis zur steuerlichen Bedeutung.

Die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und das Saarland haben nach unserer Kenntnis die Aufsicht über den Spielbetrieb der Spielbank vollständig, also auch für das Große Spiel, auf eine zeitlich nachgelagerte Überwachung umgestellt. Dabei bedienen sich die Aufsichtsbeamten der Überwachungstechnik der Spielbank und werten Videoaufzeichnungen sowie das automatisierte Datenerfassungssystem im Nachhinein zu üblichen Dienstzeiten aus. Daneben sind die Aufsichtsbeamten aber weiterhin befugt, in Form regelmäßiger wie auch unangekündigter Besuche den ordnungsgemäßen Spielbetrieb vor Ort zu prüfen. Im Übrigen wird der Zulassungsinhaber als Großbetrieb ständig einer Betriebsprüfung unterzogen.

Durch eine entsprechende Gesetzesänderung könnte die Finanzaufsicht gezielter und damit effizienter ihre Aufgabe wahrnehmen. Zudem wäre eine flexiblere Regelung geeignet, die Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung abzumildern, insbesondere mit Blick auf die geplante Ausweitung des Großen Spiels am Standort Magdeburg. Wir verkennen dabei nicht, dass eine Vor-Ort-Überwachung insbesondere aus präventiven Gründen nicht komplett abgeschafft werden darf. Besonders an Tagen mit traditionell hohem Besucheraufkommen (z. B. an Wochenenden) sollte eine personelle Überwachung auch nach einer Gesetzesänderung erfolgen.

Das Ministerium der Finanzen teilt in seiner Stellungnahme vom 4. Dezember 2020 zur Prüfungsmitteilung unsere Ansicht. Allerdings habe das Ministerium für Inneres und Sport erklärt, eine laufende Überwachung des klassischen Spiels sei aus ordnungsrechtlicher Sicht weiterhin notwendig.

---

<sup>74</sup> Schätzung basiert auf dem Verhältnis der Tischspiele zum Automatenspiel. In 2018 betrieb der Zulassungsinhaber ohne den im Dezember eröffneten Standort Halle ca. 240 Automaten. Wir gehen davon aus, dass der Bruttospielertrag je Automaten in etwa dem eines durchschnittlichen Spieltisches entspricht.

Diese Ausführungen sind widersprüchlich. Die Finanzaufsicht hat jenseits ihrer Berichtspflicht an das Ministerium für Inneres und Sport originär keine ordnungsrechtlichen Befugnisse. Eine Vereinbarung zwischen den Ressorts, die dies ändern könnte, halten beide Ressorts mit Verweis auf die Zuständigkeitsregelungen im Spielbankgesetz für nicht notwendig. Sollte der Gesetzgeber unseren Vorschlag aufgreifen, unterlägen die Spielbanken auch nach dem Wegfall dieser starren Regelung wie kein anderer Wirtschaftszweig einer weiterhin engmaschigen Aufsicht durch das Finanzamt. Die Finanzaufsicht hätte dann aber die Möglichkeit, eine risikoorientierte Überwachung vorzunehmen. Dabei legen wir Wert auf die Feststellung, dass eine Vor-Ort-Überwachung insbesondere aus präventiven Aspekten weiterhin durchzuführen wäre.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Änderung des Spielbankgesetzes hinsichtlich der personellen Überwachung des Großen Spiels erfolgen sollte.**

## **5. Fazit**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die ständige Aufsicht des Großen Spiels zu flexibilisieren, indem eine nachgelagerte Aufsicht zugelassen wird. Auch nach der vom Landesrechnungshof empfohlenen Gesetzesänderung hätte die Finanzaufsicht jederzeit Zugriff auf die Steuerdaten und die Möglichkeit, stichprobenartig unangekündigte Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen.**

**Um die Personalgewinnung zu verbessern, empfiehlt der Landesrechnungshof, dass das Ministerium der Finanzen künftig auch Landesbedienstete ohne steuerliche Fachausbildung bei Bewerbungen berücksichtigt. In der Erschwerniszulagenverordnung sollten die besonderen Arbeitsbedingungen der Finanzaufsicht berücksichtigt werden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	08	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
Kapitel	08 01	–	Ministerium

## **2 Mangelhafte Ausübung der Aufsicht über die berufsständischen Kammern**

---

**Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat keine Leitlinien für die Aufsicht über die Kammern aufgestellt. Es hat seine Aufsicht auf kammerrechtlich genehmigungspflichtige Vorgänge beschränkt.**

**Darüber hinaus sind die Aktivitäten der Kammeraufsicht nicht hinreichend dokumentiert. Dadurch ist das Handeln zu großen Teilen intransparent und nicht nachvollziehbar.**

**Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat die den Beschlüssen zu den Wirtschaftsplänen zugrunde liegenden Unterlagen nicht vollständig in die Prüfung einbezogen. Es hat insbesondere nicht untersucht, ob die Bemessung der Beiträge und Verwaltungskosten der Höhe und dem Grunde nach angemessen sind und dem Grundsatz der Kostendeckung Rechnung tragen.**

**Die Aufsicht hat nicht darauf hingewirkt, dass die Handwerkskammern Festlegungen zur Eigenkapitalposition Basis-Reinvermögen/Nettoposition und die Ingenieurkammer Festlegungen zur Rücklagenbildung treffen.**

**Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung wertete die jährlich vorgelegten Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfung der Jahresabschlüsse unzureichend aus. Es hat u. a. nicht beurteilt, ob eine unzulässige Vermögensbildung stattfindet.**

**Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat keine Informationen über die von der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau für die Risikoprognose unterstellten Bewertungsannahmen und Einschätzungen. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in den Vorjahren hat die Aufsicht nicht beurteilt.**



**Die kammerpezifischen Vorschriften für die Industrie- und Handelskammern und für die Ingenieurkammer sehen keinen turnusmäßigen Wechsel der Abschlussprüfer vor. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat dies nicht beanstandet.**

**Die Aufsicht hat nicht dokumentiert, wie die Behörde Einfluss darauf genommen hat, dass die Kammern Maßnahmen ergreifen, um das Verlustrisiko und Vermögensschäden aus der wirtschaftlichen Betätigung zu begrenzen.**

**Die Aufsicht hat nicht darauf hingewirkt, dass die Handwerkskammern beim Abschluss von Vermögensschadenhaftpflichtversicherungen (D&O-Versicherung) einen Selbstbehalt vereinbaren.**

#### **1. Rechtsaufsicht durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung**

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung führt die Rechtsaufsicht über die folgenden sechs berufsständischen Kammern<sup>75</sup>:

- Industrie- und Handelskammer Magdeburg sowie die Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau,
- Handwerkskammer Magdeburg sowie die Handwerkskammer Halle (Saale),
- Architektenkammer Sachsen-Anhalt,
- Ingenieurkammer Sachsen-Anhalt.

Die Kammern verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.

Die Rechtsaufsicht hat darüber zu wachen, dass die Kammern ihre Tätigkeit im Einklang mit den Rechtsvorschriften und unter Beachtung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausüben. Dazu hat die Aufsicht die gesetzlich eingeräumte Genehmigungspflicht für die in den kammerpezifischen Rechtsvorschriften benannten Satzungen und Beschlüsse. Des Weiteren kann die Rechtsaufsicht die Kammern im Rahmen der präventiven Aufsicht beraten. Möglich sind als Aufsichtsmittel die Wahrnehmung des Informationsrechtes durch Einsichtnahme in Unterlagen der Kammern, Verpflichtung der Kammern zur Berichterstattung und Teilnahme eines Vertreters der Aufsicht an Sitzungen der Kammerorgane.

---

<sup>75</sup> § 11 Abs. 1 Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG), § 115 Abs. 1 Handwerksordnung (HwO), § 32 Abs. 1 Architektengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (ArchTG-LSA), § 21 Abs. 1 Ingenieurgesetz Sachsen-Anhalt (IngG LSA).

Außerdem kann die Aufsicht u. a. das Beanstandungs-, Anordnungs- und Aufhebungsrecht ausüben sowie einen Beauftragten bestellen. Beschlüsse und andere Maßnahmen der Kammern, die der Genehmigung der Aufsicht bedürfen, werden erst mit der Genehmigung wirksam.

Im Falle der finanziellen Überschuldung einer Kammer könnte sich die Frage nach einer Belastung des Landes stellen, da die Kammern insolvenzunfähig sind.<sup>76</sup>

Wir haben im Jahr 2018 die Rechtsaufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung über die unter seiner Aufsicht stehenden berufsständischen Kammern für die Jahre 2015 bis 2017 geprüft.

## **2. Fehlende Leitlinien zur Kammeraufsicht**

Die Rechtsaufsicht über die Kammern ist materiellrechtlich in Bezug auf ihre Ziele, Grundsätze und Instrumente nur sehr unzureichend ausgestaltet. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat nicht hinreichend geregelt, wie es die Aufsicht im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Vorgaben wahrnimmt. Durch fehlende interne Festlegungen und aufgrund der mangelnden Dokumentation der Aufsichtstätigkeit war für uns nicht erkennbar, in welchem Umfang die Aufsicht bisher beispielsweise Wirtschafts-/Haushaltspläne und Jahresrechnungen der Kammern prüfte.

Aktuell wird durch die Kammeraufsicht das rechtskonforme Handeln der Kammern lediglich auf der Basis der nach den kammerspezifischen Regelungen genehmigungspflichtigen Vorgänge überwacht.

Die Industrie- und Handelskammern haben der Aufsicht ihre Wirtschaftspläne nicht vorgelegt. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat weder den Wirtschaftsplan noch die Beitragsfestsetzung überprüft. Damit hat die Aufsicht nicht beurteilt, ob die Industrie- und Handelskammern entsprechend dem Kostendeckungsprinzip Beiträge von den Kammerzugehörigen nur insofern zur Finanzierung der Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern erheben, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind.

---

<sup>76</sup> § 6 Abs. 1 Gesetz über die Ausführung der Insolvenzordnung und zur Anpassung landesrechtlicher Vorschriften vom 17. November 1998, in der jeweils geltenden Fassung (AG InsO LSA) i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Insolvenzordnung (InsO).

Nach unserer Auffassung muss die Aufsichtsbehörde u. a. auch die Wirtschaftspläne prüfen, um beurteilen zu können, ob die Kammern ein ordnungsgemäßes Finanzgebaren sichergestellt haben.

Darüber hinaus sind die Aktivitäten der Kammeraufsicht nicht hinreichend dokumentiert. Dadurch ist das Handeln zu großen Teilen intransparent und nicht nachvollziehbar. Nach unserer Auffassung sind Leitlinien für eine rechtmäßige und nachvollziehbare Ausübung der Aufsicht erforderlich.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Art und Weise sowie den Inhalt, Umfang und die Tiefe der aufsichtsbehördlichen Maßnahmen und Prüfverfahren zu regeln sowie Festlegungen zur Dokumentation der Prüf- und Genehmigungsverfahren zu treffen. Damit werden eine einheitliche Ausübung der kammerbezogenen Aufsichtstätigkeit und eine größere Transparenz gewährleistet.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung das Handeln der Aufsicht künftig nachvollziehbar dokumentiert.**

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte in seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2019 zur Prüfungsmittelteilung vom 17. Juni 2019 u. a. Folgendes mit:

„Das MW als Rechtsaufsicht im Kammerwesen hat unter Berücksichtigung der Gebote des selbstverwaltungs- und kammerfreundlichen Verhaltens die Kammern im Rahmen formeller und materieller Rechtsgrundlagen zu überprüfen. In der bisherigen Wahrnehmung dieser Tätigkeit wurden Grundsätze zur Arbeitsweise und Dokumentation bilateral erstellt. Zukünftig werden die Grundsätze durch eine Handreichung vom MW beachtet.“

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat uns mit der Stellungnahme vom 20. Februar 2020 eine „Handreichung zur Kammer- und Staatsaufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung“ für die Umsetzung der Aufsichtstätigkeit vorgelegt.

Die Handreichung benennt für die jeweilige Kammer nach Paragraphen untersetzt stichpunktartig die Aufgaben der Rechtsaufsicht und enthält allgemeine Hinweise zur Prüfung der Beschlüsse, des Wirtschaftsplans, der Jahresabschlüsse und Berichte dazu sowie von Satzungsänderungen. Das Ministerium weist unter II. Anwendungsbereich der Handreichung darauf hin, dass diese keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt und Anpassungen jederzeit

vorzunehmen sind. Für die Dokumentation der Prüfungshandlungen und -ergebnisse enthält die Handreichung Formblätter.

Keine Vorgaben enthält die Handreichung u. a.:

- für die rechtsaufsichtliche Tätigkeit, wie der Verpflichtung zur Einräumung der Befugnisse gem. § 54 HGrG bei Mehrheitsbeteiligungen<sup>77</sup>,
- zu den Berichtspflichten der Kammern über deren wirtschaftliche Betätigungen, die für die Überwachung des sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarens der Kammern unerlässlich sind,
- zu Fristen für rechtsaufsichtliche Genehmigungen,
- zu Vor-Ort-Kontrollen oder aufsichtsbehördlichen Maßnahmen z. B. bei Verstößen sowie
- zur Unterrichtung des Landesrechnungshofes gem. § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO.

Daher sind nach unserer Auffassung die Ziele und Aufgaben der Rechtsaufsicht, Inhalt, Umfang und Kontrolltiefe sowie die Aufsichtsmittel bisher nicht ausreichend dargestellt.

*Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes mit:*

*„Mit der erarbeiteten Handreichung zur Kammer- und Staatsaufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, einer erfolgten Umstrukturierung des zuständigen Referats und der implementierten elektronischen Verwaltungsakte wurden Maßnahmen ergriffen, um eine nachvollziehbare und rechtskonforme Rechtsaufsicht zu gewährleisten.“*

*Das Ministerium teilte außerdem mit, dass „die Aufsicht aktuell nicht nur auf genehmigungspflichtige Vorgänge“ beschränkt sei.*

Wir begrüßen die durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung eingeleiteten Maßnahmen zur Sicherstellung einer rechtskonformen Rechtsaufsicht.

*Das Ministerium vertrat des Weiteren folgende Auffassung zum Leitfaden:*

*„Die Prüfung des rechtmäßigen Kammerhandelns umfasst dabei jedoch ein weites Spektrum, insoweit das geltende Recht zu beachten ist. Die dabei zu beachtenden Vorschriften ließen sich jedoch weder in einer Handreichung noch in einem*

---

<sup>77</sup> §§ 105 Abs. 1 i. V. m. 66 LHO und § 54 HGrG.

*Leitfaden als praktikablen Prüfungsmaßstab zusammenfassen und würden möglicherweise nur den eingeräumten Ermessensspielraum der Aufsicht im Einzelfall einschränken. Aus diesem Grund wird das Erstellen eines Leitfadens oder von Verwaltungsvorschriften für nicht vorteilhaft erachtet.“*

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die interne Handreichung zu überarbeiten, damit diese als Leitlinie die rechtskonforme und transparente Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit sicherstellen kann. Die Rechtsaufsicht hat die Art und Weise sowie den Inhalt, Umfang und die Tiefe der aufsichtsbehördlichen Maßnahmen und Prüfverfahren zu regeln sowie Festlegungen zur Dokumentation der Prüf- und Genehmigungsverfahren zu treffen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung das Handeln der Aufsicht künftig nachvollziehbar dokumentiert.**

### **3. Fehlende kammerspezifische Regelungen**

Die Kammern haben die Eigenkapitalpositionen – insbesondere Nettosition/Basis-Reinvermögen und Rücklagen – nicht hinreichend definiert bzw. unterschiedlich geregelt. Weder die Handwerkskammern noch die Ingenieurkammer haben spezifische Regelungen zur Höhe dieser Eigenkapitalpositionen getroffen. Dadurch fehlt der Maßstab um beurteilen zu können, ob es eine unzulässige Vermögensbildung gegeben hat.

#### **3.1 Handwerkskammern**

Die Handwerkskammer Halle (Saale) weist unter dem Eigenkapital u. a. die Nettosition und die Handwerkskammer Magdeburg u. a. das Basis-Reinvermögen zur Darstellung des festgesetzten Kapitals aus.

Wir haben festgestellt, dass die Handwerkskammern u. a. dem festgesetzten Kapital nicht benötigte Rücklagen bzw. Jahresüberschüsse zugeführt haben. Das festgesetzte Kapital berücksichtigt dadurch nicht nur das der jeweiligen Kammer auf Dauer für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehende in Sachanlagen gebundene notwendige Kapital, sondern auch in erheblichem Umfang liquide Mittel. Nach unserer Auffassung basierten die Erhöhungen des festgesetzten Kapitals nicht auf einem sachlichen Grund.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19.

Die Handwerkskammern haben in ihren Satzungen unter Beachtung von § 113 Abs. 1 Handwerksordnung geregelt, dass zu anderen Zwecken als zur Erfüllung der Aufgaben der Handwerkskammer und der Deckung der Verwaltungskosten weder Beiträge erhoben noch Vermögen der Handwerkskammer verwendet werden darf.

Wir können aufgrund unserer Feststellungen nicht ausschließen, dass die Kammern, von der Satzung abweichend, unzulässiges Vermögen gebildet haben.

Die Handwerkskammern haben bisher nicht geregelt, wie das in der Nettoposition/dem Basis-Reinvermögen festgesetzte Kapital sowie dessen Obergrenze zu ermitteln und in welchen Fällen eine Anpassung zulässig ist.

Laut Urteil des Verwaltungsgerichts Trier stellt die Nettoposition eine rein rechnerische Größe dar, mit der bei Einführung der doppischen Buchführung für die Industrie- und Handelskammern das zur Erfüllung der Aufgaben der Kammer notwendige Vermögen ermittelt werden soll, dass in Sachanlagen gebunden ist. Es handelt sich nicht um liquide Mittel, da diese sich im doppischen System nur im Umlaufvermögen widerspiegeln.<sup>79</sup> Dieser Grundsatz gilt auch für die Handwerkskammern.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat nicht geprüft und beurteilt, ob für die Bildung des Basis-Reinvermögen/der Nettoposition die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung beachtet ist und die Anpassungen rechtlich zulässig waren.

Unter Berücksichtigung der Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts hat beispielsweise die Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau zur Höhe der Nettoposition festgelegt, dass diese im Regelfall nicht größer sein darf als das zur Erfüllung der Aufgaben der Kammern notwendige, um den Sonderposten für Investitionszuschüsse verminderte unbewegliche Sachanlagevermögen.

Diese Definition entspricht der Auffassung der Rechnungshöfe, weil die Kammern nicht gewinnorientierte Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, kein unternehmerisches Risiko tragen, sich im Wesentlichen durch Mitgliedsbeiträge und staatliche Zuschüsse finanzieren, nur begrenzt dem Wettbewerb unterliegen und vom Insolvenzverfahren befreit sind.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Verwaltungsgericht Trier, Urteil vom 22. Februar 2018 – 2 K 5521/17.TR –, juris, Rdnr. 81.

<sup>80</sup> § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO und § 6 Abs. 1 AG InsO LSA.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes mit:

*„Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofes zu diesem Punkt dankend zur Kenntnis genommen und in Folge die Kammern aufgefordert, Regelungen zur Nettoposition bzw. zum Basis-Reinvermögen und deren Höhe zu formulieren. Die Handwerkskammer Halle (Saale) beabsichtigt nunmehr die Änderung ihrer Finanzordnung. Die Industrie- und Handelskammern haben ihre Finanzstatute bereits geändert.“*

**Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Rechtsaufsicht darauf hinwirkt, dass die Kammern eine Regelung zur Nettoposition/zum Basis-Reinvermögen treffen. Er hält es aber für erforderlich, dass im Rahmen dieser Regelung entsprechend der Hinweise des Landesrechnungshofes festzulegen ist, wie diese Eigenkapitalposition sowie deren Obergrenze zu ermitteln ist. Zudem ist festzulegen, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen eine Anpassung zulässig ist.**

### 3.2 Ingenieurkammer

Die Ingenieurkammer führte die in den Jahren 2013 bis 2016 erzielten Jahresüberschüsse den „Allgemeinen Rücklagen“ (Gewinnrücklage) zu.

Die Haushalts- und Kassenordnung der Kammer enthält keine Festlegungen zum Zweck, zur Höhe und zum Zweckbindungszeitraum der Rücklagen.

Den Kammern ist die Bildung von Vermögen gesetzlich verboten. Jeder Bedarfsansatz, z. B. für Rücklagen, muss von einem sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit getragen werden und der Höhe nach von diesem gedeckt sein.<sup>81</sup> Eine bloße Vermögensmehrung stellt es dar, wenn ein bereits feststehender positiver Ergebnisvortrag aus dem Vorjahr nicht zur Kostendeckung verwendet, sondern im Folgejahr fortgeschrieben wird.<sup>82</sup>

Wir halten die Aufnahme einer Regelung zur Rücklagenbildung in die kammerspezifischen Regelungen der Ingenieurkammer für erforderlich. Sie dient der rechtskonformen Rücklagenbildung.

<sup>81</sup> BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015 – 10 C 6.15, BVerwG, Urteile vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19 bis 8 C 11.19 und Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg, Urteil vom 17. September 2018 – 8 LB 130/17.

<sup>82</sup> Hamburgisches OVG, Urteil vom 20. Februar 2018 – 5 Bf 213/12.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2019 zur Prüfungsmitteilung vom 17. Juni 2019 zunächst u. a. Folgendes mit:

„Eine derartige Regelung ist gesetzlich nicht notwendig und kann daher vom MW als Rechtsaufsicht nicht zwingend verlangt werden. Die bisherige Rücklagenbildung widerspricht auch nicht der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Daher ist auch keine anlassbezogene Empfehlung möglich. Zudem werden Zweck und Höhe der Rücklagen im Rahmen der Vollversammlung erörtert, wodurch im jeweiligen Jahr bereits das Protokoll der Vollversammlung aussagekräftig ist.“

*Darüber hinaus ergänzte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes:*

*„Dem Landesrechnungshof wurde mit Stellungnahme vom November 2020 mitgeteilt, dass im Zusammenhang mit den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Januar 2020 – und damit auch unter Beachtung des Grundsatzes der sparsamen und zweckmäßigen Verwaltung des Vermögens sowie der Sicherstellung des Geschäftsbetriebs der Ingenieurkammer Sachsen-Anhalt ohne Inanspruchnahme von Bankkrediten zur Liquiditätssicherung – die Ingenieurkammer in ihrer Vertreterversammlung am 14. Oktober 2020 eine Rücklagenordnung beschlossen hat. Diese regelt den Zweck, die Bildung, die Zuführung und Entnahme von Rücklagen sowie Zuständigkeiten, sodass Rücklagen nunmehr zweckgebunden gebildet werden.*

*Eine Bildung von unzulässigen Vermögen ist im Übrigen gegenwärtig nicht erkennbar. Die Ingenieurkammer hat die Neubildung von angemessenen, zweckgebundenen Rücklagen plausibel und unter Berücksichtigung des haushaltsrechtlichen Gebotes der Schätzgenauigkeit dargelegt.*

*Was vom Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang im Allgemeinen als nicht ausreichend berücksichtigt erscheint, ist die gegenwärtige – auch alle Kammern – belastende Pandemielage. Insoweit dienen Rücklagen auch zur Abfederung nicht vorhersehbarer Ereignisse, die zu erheblichen Mehraufwendungen oder Einnahmeverlusten führen können, wie es aktuell der Fall ist. Es hat sich insoweit bestätigt, dass durch die gebildeten Rücklagen bei den Kammern in LSA auch die weitere ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung gewährleistet ist, ohne auf Kasenkredite zurückgreifen zu müssen. In Anbetracht dessen war die gebildete Rücklagenhöhe daher sowohl für die Kammermitglieder vorteilhaft, als auch für das*



*Land Sachsen-Anhalt, insoweit der LRH eingangs selbst darauf hinweist, dass Kammern insolvenzunfähig sind und im Falle der finanziellen Überschuldung sich die Frage nach einer Belastung des Landes stellen ließe.“*

Wir begrüßen, dass die Ingenieurkammer zwischenzeitlich eine kammer spezifische Regelung zur Rücklagenbildung getroffen hat. Soweit das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung Ausführungen zur Pandemie und deren Auswirkungen auf die Höhe zulässiger Rücklagen vornimmt, weisen wir auf die Maßstäbe des Bundesverwaltungsgerichts, zuletzt gem. Urteile vom 22. Januar 2020, hin. Maßstab für das betreffende Wirtschaftsjahr ist der sich aus der beabsichtigten Tätigkeit unter Berücksichtigung der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben prognostizierte Bedarf. Wir verkennen nicht das Thema Prognoseungewissheit bzw. -unsicherheit. Äußerst ungewöhnliche und außerordentliche Ereignisse können bei der Prognose nur dann Berücksichtigung finden, wenn eine hinreichende Eintrittswahrscheinlichkeit besteht. Zum Zeitpunkt der Prüfung war diese Eintrittswahrscheinlichkeit hinsichtlich der Covid-19-Pandemie nicht gegeben.

Davon unabhängig kann der Stellungnahme des Ministeriums vom 30. März 2021 nicht entnommen werden:

- ob und welche Regelungen zur Höhe der Rücklage getroffen wurden,
- wie die Kammer den Bedarfsansatz der Rücklage ermittelt hat und
- wie die Rechtsaufsicht beurteilt, ob der Bedarfsansatz der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 22. Januar 2020 entspricht.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass in der Rücklagenordnung zusätzlich Festlegungen zur Höhe der Rücklagen getroffen werden. Dies umfasst auch, wie der Bedarfsansatz der Rücklage zu ermitteln ist. Überhöhte Rücklagen sind baldmöglichst auf ein zulässiges Maß zurückführen. Die Rechtsaufsicht hat zudem zu dokumentieren, wie sie beurteilt und sicherstellt, dass der Bedarfsansatz der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes entspricht.**

#### **4. Unzureichende Prüfung der Jahresabschlüsse**

Die Beschlüsse u. a. über die Abnahme der Jahresabschlüsse bzw. der Jahresrechnungen der Handwerkskammern, der Ingenieurkammer und der Architektenkammer bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Beschlüsse der Vollversammlung über die Feststellung des Jahresabschlusses der Industrie- und Handelskammern sind nicht genehmigungspflichtig.

Die Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen der Industrie- und Handelskammern werden jährlich dem Ministerium vorgelegt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung wertete die jährlich vorgelegten Berichte der Rechnungsprüfungsstelle der Industrie- und Handelskammern über die Prüfung der Jahresabschlüsse nicht aus.

Dadurch ließ das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung im Rahmen der Aufsicht u. a. folgende Sachverhalte ungeprüft und unbeanstandet:

#### **4.1 Überschreitung der Obergrenze der Nettosition der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau**

Laut derzeitiger Regelung des Finanzstatutes darf die Nettosition der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau im Regelfall nicht größer sein als das zur Erfüllung der Aufgaben der Industrie- und Handelskammern notwendige, um den Sonderposten verminderte unbewegliche Sachanlagevermögen. Sie kann bei erheblicher Änderung der aktuellen Verhältnisse beim unbeweglichen Sachanlagevermögen im Vergleich zum Eröffnungsbilanzstichtag angepasst werden.

Der Abdeckungsgrad der Nettosition betrug per 31. Dezember 2016 nach Veräußerung eines Grundstücks im Verhältnis zu dem oben definierten immobilien Sachanlagevermögen 105,7 % (in Relation zum gesamten Sachanlagevermögen 100,2 %).<sup>83</sup>

Die Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau hat die gem. Finanzstatut zulässige Obergrenze der Nettosition im Geschäftsjahr 2016 erreicht. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat nicht geprüft, ob das als Nettosition ausgewiesene Kapital ausschließlich für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Kammer notwendig ist, den rechtlichen Vorgaben entspricht bzw. zu einer unzulässigen Vermögensbildung führt.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2019 zur Prüfungsmitteilung vom 17. Juni 2019 und der Stellungnahme vom 20. Februar 2020 u. a. Folgendes mit:

„Eine interne Überprüfung ergab, dass, auch in den Folgejahren, die gemäß Finanzstatut zulässige Obergrenze der Nettosition überschritten wurde.

---

<sup>83</sup> Bericht der Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern über die Prüfung des Jahresabschlusses nebst Anhang und des Lageberichtes sowie die Wirtschaftsführung für das Geschäftsjahr vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016 der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau.

Das MW beabsichtigt auf eine nachhaltige Umstrukturierung des Eigenkapitals der IHK Halle-Dessau hinzuwirken. Ein bisheriges Ergebnis ist nicht zu verzeichnen.“

Überhöhte Rücklagen und Nettopositionen müssen die Kammern baldmöglichst auf ein zulässiges Maß zurückführen.<sup>84</sup> Insbesondere gilt es, einerseits eine unzulässige Vermögensbildung einschließlich einer rechtswidrigen Beitragsfestsetzung zu verhindern und andererseits ausreichend Liquidität für eine Risikovorsorge vorzuhalten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes mit:

*„Nach Beratungen mit der Rechtsaufsicht trat zum 1. Januar 2021 eine Neufassung des Finanzstatuts der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau in Kraft. Das neue Finanzstatut trägt insbesondere den Anforderungen aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung. Mit der nunmehr eingeführten Festlegung und Untergliederung des Eigenkapitals wird eine angemessene, nachvollziehbare und schlüssige Vermögensstruktur und -ausstattung sichergestellt. Durch die Rechnungsprüfungsstelle, die die Jahresabschlüsse der Industrie- und Handelskammern prüft, werden im Übrigen jährliche bundesweit einheitliche Prüfungsschwerpunkte festgelegt. Prüfungsschwerpunkt für die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2020 soll demzufolge sein: „Umsetzung der für die Industrie- und Handelskammer relevanten Konsequenzen aus den Urteilen des BVerwG vom 22. Januar 2020“. Dabei soll geprüft werden, ob es bei der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau seit der Umstellung auf die kaufmännische Rechnungslegung eine Erhöhung der Nettoposition gegeben hat, wie diese begründet wurde und ob diese Begründung nach aktueller Rechtsauslegung als (zulässiger) sachlicher Grund gewertet werden kann. Die Feststellungen aus dieser Prüfung und deren Umsetzung werden von der Rechtsaufsicht überwacht.“*

**Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes kann der Stellungnahme des Ministeriums als Rechtsaufsicht nicht entnommen werden, wie die Behörde beurteilt, dass die Nettoposition den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 22. Januar 2020 entspricht.**

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Rechtsaufsicht sicherstellt, dass nur rechtskonforme Nettopositionen gebildet werden. Dies setzt eine eigene**

<sup>84</sup> Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteile vom 22. Januar 2020, Az. 8 C 9.19 bis 8 C 11.19.

**Prüfung der Rechtsaufsicht mittels im Vorfeld festgelegter und nachvollziehbarer Kriterien voraus. Diese ist zu dokumentieren.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Aufsicht sicherstellt, dass bei einer überhöhten Nettosition diese unverzüglich auf ein zulässiges Maß zurückgeführt wird.**

## 4.2 Rücklagen

Die Bildung von angemessenen Rücklagen gehört zu einer geordneten Haushaltsführung. Daher handelt es sich bei den Mitteln für angemessene Rücklagen ebenfalls um Kosten der Industrie- und Handelskammern, die zur Erfüllung der Aufgaben der Kammern notwendig sind.<sup>85</sup> Dieser Rechtsgrundsatz gilt auch für die übrigen Kammern.

Die Kammern haben von der Möglichkeit der Bildung von Rücklagen Gebrauch gemacht.

### a) Unzulässige Umschichtung zweckgebundener Rücklagen

Die Handwerkskammer Magdeburg bildete nach dem bis zum 28. Juni 2017 anzuwendenden Finanzstatut<sup>86</sup> aus den Jahresüberschüssen u. a. eine Betriebsmittelrücklage und eine Ausgleichsrücklage. Die Betriebsmittelrücklage dient zur Aufrechterhaltung einer ordentlichen Finanzwirtschaft. Die Ausgleichsrücklage wird gebildet zum Zwecke der Vermeidung erheblicher Veränderungen der Beitragsbelastung in Folge von Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben der Kammer. Die vorgenannten Rücklagen sollen jeweils 500.000 € nicht unterschreiten.

- Zum 31. Dezember 2016 überstiegen die Betriebsmittel- und die Ausgleichsrücklage die laut Finanzordnung festgelegten Mindestbeträge um das Dreifache bzw. um das Doppelte.
- Die Kammer hat die Mittel der **Ausgleichsrücklage** in den Jahren 2014 bis 2016 nicht in Anspruch genommen, sondern dem Basis-Reinvermögen zugeführt.<sup>87</sup> Ein Liquiditätsrisiko in Folge von Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben der Kammer bestand jedoch im o. g. Zeitraum nicht.

Die Notwendigkeit der Verlagerung der Mittel der Ausgleichsrücklage in das Basis-Reinvermögen hat die Kammer nicht begründet.

<sup>85</sup> BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015 – 10 C 6.15.

<sup>86</sup> § 17 Abs. 2, 3 und 4 des bis zum 28. Juni 2017 gültigen Finanzstatuts der Handwerkskammer Magdeburg.

<sup>87</sup> Beschluss der Vollversammlung vom 6. April 2017.

Rücklagen unterliegen einer Zweckbindung. Eine Verlagerung aus den Rücklagen in das Basis-Reinvermögen lässt die Zweckbindung für die verlagerten Mittel entfallen. Es entsteht dadurch freies Vermögen, das die Kammern nicht bilden dürfen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat im Rahmen der Genehmigung der Beschlüsse nicht geprüft, ob die im Wirtschaftsplan veranschlagten Rücklagen auf der Grundlage konkreter Erfahrungswerte der Vergangenheit begründet und nach den jeweiligen Verhältnissen der Höhe und dem Grunde nach angemessen sind. Es hat gleichfalls nicht geprüft, ob die Kammer bei der Aufstellung und Ausführung des Wirtschaftsplans die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet hat.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 20. Februar 2020 zur Prüfungsmitteilung vom 17. Juni 2019 u. a. Folgendes mit:

„Eine derzeitige Rechtswidrigkeit des Wirtschaftsplans kann seitens des MW nicht angenommen werden. [...] Dem MW ist darüber hinaus bei der Auflösung bzw. Reduzierung von Rücklagen keine anderweitige Verfahrensweise ersichtlich, als diese dem Basis-Reinvermögen zur weiteren Verwendung zuzuführen. Um dem Grundsatz der Schätzgenauigkeit der Rücklagen zu entsprechen, kann eine Reduzierung oder Auflösung notwendig sein, wie der LRH in seinem Bericht selbst festgestellt hat.“

Das im Basis-Reinvermögen ausgewiesene Vermögen war per 31. Dezember 2016 i. H. v. rund 8 Mio. €<sup>88</sup> nicht durch unbewegliches Sachanlagevermögen gebunden, das für die Erfüllung der Aufgaben der Handwerkskammer notwendig ist. Es führt zur Rechtswidrigkeit eines Wirtschaftsplans, wenn ihm eine unzulässige Einstellung in die Nettoposition bzw. das „Festgesetzte Kapital“ zugrunde liegt oder die Nettoposition bzw. das „Festgesetzte Kapital“ in rechtswidriger Höhe beibehalten wird.<sup>89</sup> Diese verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen treffen auch auf das Basis-Reinvermögen der Handwerkskammer Magdeburg zu.

<sup>88</sup> Berechnung entsprechend Ziffer 4.1: Nettoposition 18,960 Mio. € - (unbewegliches Sachanlagevermögen 18,218 Mio. € - Sonderposten für Investitionszuschüsse unbewegliches Anlagevermögen 8,010 Mio. €).

<sup>89</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 17. September 2018 – 8 LB 129/17, und BVerwG, Urteile vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19 bis 8 C 11.19.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes mit:

*„Die Rechtsaufsicht hat mit Schreiben vom 1. Oktober 2020 die Handwerkskammer Magdeburg aufgefordert, Gründe darzulegen, die die Erhöhung der Bilanzposition Basis-Reinvermögen rechtfertigen. Die Angelegenheit befindet sich gegenwärtig noch in Prüfung.“*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Aufsicht sicherstellt, dass die Handwerkskammer Magdeburg die Erhöhung der Bilanzposition Basis-Reinvermögen begründet, und dies prüft. Ergibt die Prüfung, dass ein sachlicher Grund für die Erhöhung des Basis-Reinvermögens nicht gegeben ist, hat die Aufsicht anzuweisen, dass die Kammer überhöhte Rücklagen und Nettopositionen bzw. das Basis-Reinvermögen baldmöglichst auf ein zulässiges Maß zurückführt, ggf. auch durch eine Beitragsrückerstattung.<sup>90</sup>**

#### **b) Keine Prüfung, ob die Höhe der Ausgleichsrücklage rechtlich zulässig ist**

Die Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau hat eine Ausgleichsrücklage zu bilden. Diese dient zum Ausgleich aller ergebniswirksamen Schwankungen und kann bis zu 50 % der Summe der geplanten Aufwendungen betragen.<sup>91</sup>

Die Industrie- und Handelskammer wies zum 31. Dezember 2016 eine Ausgleichsrücklage in Höhe von 6,32 Mio. € aus. Die Kammer hat für das Geschäftsjahr 2016 den Risikovorsorgebedarf mittels Simulationsverfahren mit einer von Wirtschaftsprüfern testierten Softwarelösung ermittelt. Bezogen auf den Gesamthaushalt lag allein der Anteil der Ausgleichsrücklage im Jahr 2016 bei 19 %<sup>92</sup> und im Jahr 2015 bei 22 % am Gesamthaushalt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat keine Kenntnis von den für die Risikoprognose unterstellten Bewertungsannahmen und Einschätzungen. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in den Vorjahren hat es nicht beurteilt.

Die Industrie- und Handelskammer ist verpflichtet, vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan aufzustellen und ihre Tätigkeit im betreffenden Wirtschaftsjahr an ihm auszurichten. Die Kammern sind zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit ihren Finanzen sowie zur pfleglichen Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen

<sup>90</sup> Vgl. auch BVerwG, Urteile vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19 bis 8 C 11.19.

<sup>91</sup> Vgl. § 15 a Abs. 2 Finanzstatut der Industrie- und Handelskammer.

<sup>92</sup> Ausgleichsrücklage 6,32 Mio. € / Gesamthaushalt 33,22 Mio. € \* 100.

verpflichtet. Vermögen zu bilden, ist den Kammern verboten. Jeder Bedarfsansatz muss daher von einem sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit getragen werden und auch der Höhe nach von diesem gedeckt sein.<sup>93</sup> Mittelbedarfs- und Einnahmenprognosen müssen aus ex-ante-Sicht sachgerecht und vertretbar ausfallen.<sup>94</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass Rücklagen einer Kammer, die bezogen auf den Gesamthaushalt 15 % betragen, noch nicht als unangemessen hoch anzusehen seien.<sup>95</sup>

Die Vermutung der Angemessenheit lässt sich nicht davon ableiten, dass ein pauschal festgelegter maximaler Prozentsatz der geplanten Aufwendungen nicht überschritten wird oder die Rücklage sich in einem durch solche Prozentsätze begrenzten Korridor bewegt.<sup>96</sup>

*Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes mit:*

*„[...] Durch personelle Umstrukturierung im für die Rechtsaufsicht zuständigen Referat des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, prüft dieses nunmehr die gebildeten Rücklagen und die zu bildenden Rücklagen sowie deren Ermittlung und rechtlichen Grundlagen jährlich intensiv und detailliert. Die Rechtsaufsicht wirkt infolge dieser Prüfung auf die Reduzierung bzw. Anpassung der Rücklagen hin. [...] Wie der Landesrechnungshof zutreffend feststellt, dienen Ausgleichsrücklagen dazu, etwaige ergebniswirksame Schwankungen, vor allem im Beitragsaufkommen im Laufe des Haushaltsjahres auszugleichen. Gerade zu aktuellen Pandemiezeiten oder bei der Finanzkrise 2008/2009 zeigte sich, wie volatil die Einnahmen durch die Beiträge sind. Diese Erfahrungswerte reichen aus Sicht der Rechtsaufsicht grundsätzlich aus, um die Höhe der Ausgleichrücklage zu bestimmen.“*

Die Rechtsaufsicht vereinbarte mit den Industrie- und Handelskammern, „dass das Simulationsverfahren mit einer von Wirtschaftsprüfern testierten Softwarelösung in der gegenwärtigen Form als alleinige Begründung der Ausgleichsrücklage nicht ausreichend ist. Geänderte Anforderungen an die Begründung der Ausgleichsrücklage befinden sich derzeit in der Prüfung.

<sup>93</sup> § 3 Abs. 2 Satz 2 IHKG; BVerwG, Urteile vom 26. Juni 1990 – 1 C 45.87 – Buchholz 430.3 Kammerbeiträge Nr. 22 S. 12 und vom 9. Dezember 2015 – 10 C 6.15 – BVerwGE 153, 315 Rn. 17.

<sup>94</sup> BVerwG, Urteile vom 26. Juni 1990 – 1 C 45.87 – Buchholz 430.3 Kammerbeiträge Nr. 22 S. 12 und vom 9. Dezember 2015 – 10 C 6.15 – BVerwGE 153, 315 Rn. 16.

<sup>95</sup> BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 – 1 C 45.87 – juris Rn. 20.

<sup>96</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19 Nr. 1 b) aa.

Im Ergebnis kann die Rechtsaufsicht nunmehr mitteilen, dass die Industrie- und Handelskammer Magdeburg mit Vollversammlungsbeschluss vom 14. Dezember 2020, die im Jahr 2016 gebildete Instandhaltungsrücklage aufgelöst hat und die entsprechenden Beitragsbescheide korrigiert hat. Die Auszahlung der entstandenen Beitrags Guthaben in Höhe von insgesamt noch ca. 1,095 Mio. Euro begünstigt alle Mitgliedsunternehmen des Jahres 2016 prozentual gleichmäßig.“

**Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen der Rechtsaufsicht und der Industrie- und Handelskammer Magdeburg. Er hält es aber für geboten, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung im Rahmen der Rechtsaufsicht beurteilt, ob die von den Kammern gebildeten Rücklagen, bezogen auf den Gesamthaushalt, zu einer Bildung von unzulässigem Vermögen beitragen.**

**Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ministerium in seiner Stellungnahme nicht auf die Ausgleichsrücklage der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau eingeht.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung darauf hinwirkt, dass die Industrie- und Handelskammern die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in den Vorjahren ermittelt. Nur so ist es den Industrie- und Handelskammern möglich, die Ausgleichsrücklage bedarfsorientiert zu bestimmen.**

## **5. Fehlende Festlegungen zum Wechsel der Abschlussprüfer/Rechnungsprüfer**

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat die Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern mit Sitz in Bielefeld<sup>97</sup> mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der Industrie- und Handelskammer Magdeburg und der Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau mit Erlass vom 7. Januar 2011 beauftragt. Die Haushaltsrechnung der Ingenieurkammer wird vom Rechnungsprüfungsausschuss nach seinem Ermessen und ggf. von der durch die Vertreterversammlung beauftragten Wirtschaftsprüfergesellschaft geprüft.

Wir haben im Rahmen unserer Prüfung nicht feststellen können, dass die Abschlussprüfer turnusmäßig wechseln.

---

<sup>97</sup> § 11 Abs. 1 und 2 i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG.



Durch den Wechsel des Abschlussprüfers soll die Unabhängigkeit der Prüfung gefördert und die Glaubwürdigkeit der Prüfergebnisse erhöht werden. Das Land Sachsen-Anhalt hat im Beteiligungshandbuch für Unternehmen, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist (Beteiligungshandbuch i. d. F. vom 14. Januar 2019)<sup>98</sup>, festgelegt, dass ein Wechsel der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers zu veranlassen ist, wenn diese/dieser für die Abschlussprüfung bei dem Unternehmen bereits fünf Jahre in Folge beauftragt ist und seit seiner letzten Beteiligung an der Abschlussprüfung nicht mindestens drei Jahre vergangen sind. In begründeten Einzelfällen, wie z. B. Liquidation oder Umstrukturierung, sind Ausnahmen zulässig. Dem Wechsel eines Abschlussprüfers soll ein wettbewerbliches Vergabeverfahren zugrunde liegen.

Wir halten eine entsprechende Regelung zur Wahrung der Unabhängigkeit und zur Sicherung der Prüfungsqualität auch bei den Kammern für notwendig und sinnvoll. Daher sollte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung eine Regelung zum turnusmäßigen Wechsel des Abschlussprüfers in die „Richtlinie für die Prüfung der Jahresabschlüsse der Industrie- und Handelskammern, die ihre Bücher in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des HGB führen“<sup>99</sup>, aufnehmen bzw. veranlassen, dass die Kammern den Wechsel in den kammer-spezifischen Regelungen fixieren.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte in seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2019 zur Prüfungsmitteilung vom 17. Juni 2019 u. a. Folgendes mit:

„Das MW hat keinerlei rechtliche Befugnis, den turnusmäßigen Wechsel – im Rahmen der Rechtsaufsicht – zu fordern. Sofern kammereigene Vorschriften bestehen, werden diese auf Beachtung geprüft. Wirtschaftsprüfergesellschaften nehmen selbst interne Rotationen des Wirtschaftsprüfers vor.“

Nach unserer Auffassung sichert ein Wechsel des Abschlussprüfers die Unvoreingenommenheit und Neutralität des Abschlussprüfers und vermeidet Gewöhnungseffekte.

*Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes mit:*

*„Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung nimmt die Empfehlung des Landesrechnungshofes jedoch zum Anlass und prüft eine Änderung der Richtlinie für die Prüfung der Jahresabschlüsse der Industrie- und*

<sup>98</sup> MBI. LSA S. 66.

<sup>99</sup> Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 7. Januar 2011, MBI. LSA S. 38.

*Handelskammern, die ihre Bücher in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des HGB führen.“*

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung darauf hinzuwirken, dass die Kammern einen turnusmäßigen Wechsel des Abschlussprüfers vornehmen. Die Wechselfrist sollte für die Kammern, als Körperschaften des öffentlichen Rechts und damit als Teil der mittelbaren Landesverwaltung, dem Beteiligungshandbuch des Landes i. d. F. vom 14. Januar 2019 entsprechend bemessen werden.**

## **6. Keine Überwachung der wirtschaftlichen Betätigung der Handwerkskammern und der Industrie- und Handelskammern**

Die Kammern sollen sich an der Gründung eines Unternehmens oder an einem bestehenden Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts u. a. nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse der Kammer vorliegt und sich der von der Kammer angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.<sup>100</sup>

Die Industrie- und Handelskammern verzeichneten in den Geschäftsjahren 2015 und 2016 aus der wirtschaftlichen Betätigung u. a. folgende verlustbringende Geschäfte:

- Die Industrie- und Handelskammer Magdeburg und die Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau waren an der zum 18. August 2015 aus dem Handelsregister gelöschten I. Gesellschaft der Industrie- und Handelskammern Sachsen-Anhalt beteiligt. Aus der Abschreibung der Gesellschaftsanteile im Geschäftsjahr 2013 erzielten die o. g. Kammern jeweils Abschreibungsverluste i. H. v. 12.500 €.
- Die Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau hat Anteile am Tochterunternehmen M. GmbH, Halle i. H. v. 25.600 € bereits im Geschäftsjahr 2010 vollständig abgeschrieben. Das Geschäftsmodell der Firma ist nach Einschätzung der Kammer nicht zukunftsfähig und wurde zum 31. Dezember 2015 eingestellt. Die Firma befindet sich dadurch seit dem 15. Januar 2016 in Liquidation. Trotzdem hat die Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau die M. GmbH bis zum Ende des Geschäftsjahres 2015 weiter gefördert und der Firma im Geschäftsjahr 2015 Zuwendungen/Spenden i. H. v. 335.000 € (2014 i. H. v. 365.000 €) zur Verfügung gestellt. Für die Beendigung von drei in der Gesellschaft bestehenden langjährigen Arbeitsverhältnissen hat die Industrie- und Handelskammer in 2016 eine im

<sup>100</sup> Vgl. § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO i. V. m. § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO.

Geschäftsjahr 2015 gebildete Rückstellung für eine Nachschusspflicht i. H. v. 110.000 € in voller Höhe in Anspruch genommen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung überwacht nach eigenen Angaben die wirtschaftliche Betätigung der Industrie- und Handelskammern.

Wir haben den Unterlagen des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung nicht entnehmen können, welche Maßnahmen die Kammern ergriffen haben, um das Verlustrisiko und Vermögensschäden aus der wirtschaftlichen Betätigung zu begrenzen. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat nicht dokumentiert, wie es Einfluss darauf genommen hat, dass die Kammern Maßnahmen für ein wirtschaftliches und sparsames Finanzgebarens der Industrie- und Handelskammern ergreifen, um das Verlustrisiko und Vermögensschäden aus der wirtschaftlichen Betätigung zu begrenzen.

Nach unserer Ansicht sollte bei der Berichterstattung zu den Beteiligungsunternehmen durch die Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern der standardisierte Fragenkomplex für Beteiligungen nach § 53 HGrG berücksichtigt werden. Im Rahmen dieses Fragenkatalogs sind Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zu treffen, die über die Aussagen der handelsrechtlichen Jahresabschlüsse hinausgehen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte in seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2019 zur Prüfungsmitteilung vom 17. Juni 2019 u. a. Folgendes mit:

„Wie der LRH zu Recht feststellt, befinden sich von vier (Beteiligungs-) Unternehmen der IHKn bereits drei in Liquidation. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsleitung nach § 53 HGrG steht dabei im Zusammenhang mit dem Fragenkatalog IDW PS 720 und wird bereits von den IHKn angewandt.“

*Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte darüber hinaus mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes mit:*

*„Im Weiteren wird zur Sache mitgeteilt, dass in allen Kammern die Mitglieder von Vollversammlung oder Vertreterversammlung in den jeweiligen Sitzungen über die wirtschaftliche Betätigung informiert werden. Die Rechtsaufsicht erhält durch die Teilnahme an den Sitzungen als Gast oder durch die Protokolle dieser Sitzungen Kenntnis über die aktuelle Situation der wirtschaftlichen Betätigung. Die Jahresabschlüsse der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern*

*enthalten als Anlage Beteiligungsübersichten, aus denen sich das aktuelle Abschlussjahr, das gezeichnete Kapital, das Eigenkapital und das Jahresergebnis sowie der Anteil der Industrie- und Handelskammer an der Beteiligung ergeben. Diese werden von der Rechtsaufsicht geprüft und überwacht. Eine darüberhinausgehende Verpflichtung durch die Rechtsaufsicht würde die Kammern in ihrem Selbstverwaltungsrecht beschränken und obliegt nicht der Rechtsaufsicht.“*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium veranlasst, dass die Berichterstattung zu Einrichtungen, wirtschaftlichen Betätigungen oder Beteiligungen mindestens Angaben zu folgenden Punkten enthalten:**

- **Gegenstand und Zweck der Unternehmung,**
- **Verwirklichung des Unternehmenszwecks im abgelaufenen Zeitraum,**
- **Bilanz,**
- **Veränderung des Angebots/von Aufträgen (z. B. neuen oder wegfallenden Angeboten/Aufträgen, Preisgestaltung) sowie**
- **Veränderungen der Markt- und Konkurrenzsituation.**

**Nur auf der Grundlage dieser Informationen können die Beschlussorgane eine angemessene Steuerung, Einflussnahme und Kontrolle sicherstellen. Für die Aufsicht sind diese Informationen essentiell, um zu beurteilen, ob die Industrie- und Handelskammern die Grundätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhalten.**

## **7. Vermögensschadenhaftpflichtversicherungen (D&O-Versicherung) ohne Selbstbehalt**

Die Handwerkskammern haben für die Mitglieder der Geschäftsführung und den Vorstand eine Vermögensschadenhaftpflichtversicherung (D&O-Versicherung) ohne Selbstbehalt je Versicherungsfall abgeschlossen.

Die Rechtsaufsicht hat die Versicherungsbedingungen nicht hinterfragt und die Hinweise des Wirtschaftsprüfers in den Prüfberichten nicht bewertet.

Die Vereinbarung einer D&O-Versicherung ohne Selbstbehalt entspricht nicht den Maßstäben einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung. Sowohl im „Deutschen Corporate Governance Kodex“ als auch in den Kodizes des Bundes und der Länder sowie in den Hinweisen des Ministeriums der Finanzen zu den Beteiligungen des Landes wird die Vereinbarung des Selbstbehaltes auch für Unternehmen in anderer Rechtsform empfohlen.

Nach unserer Auffassung sollte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung im Rahmen der Rechtsaufsicht darauf Einfluss nehmen, dass die Kammern beim Abschluss von D&O-Versicherungen einen Selbstbehalt vereinbaren und die Leistungen im Versicherungsfall zum Ersatz des entstandenen Schadens unmittelbar an die Kammer bzw. das Unternehmen ausgezahlt wird.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte in seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2019 zur Prüfungsmitteilung vom 17. Juni 2019 u. a. Folgendes mit:

„Wie der LRH in seiner Lösungsfindung selbst vorträgt, regt er das MW lediglich dazu an, Einfluss auf die Kammern zu nehmen, dass diese zukünftig eine Selbstbeteiligung vereinbaren, um so den Maßstäben einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung mit Vorbildwirkung zu genügen. Soweit richtigerweise festgestellt wurde, dass es sich bei den Kammern (im Gegensatz zu den Selbstbeteiligungen bei Vorstandsmitgliedern in Aktiengesellschaften) dahingehend um eine freiwillige Entscheidung handelt, besteht aus Sicht des MW (in Ermangelung einer Rechtsgrundlage) an dieser Stelle kein Handlungsbedarf. Insbesondere da der Vorstand der Kammern geringe Entschädigungen erhält, ist nach diesseitiger Auffassung eine verpflichtende Selbstbeteiligung unzumutbar.“

Wir können die Begründung des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung nicht nachvollziehen und weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass laut Entschädigungsordnung der Handwerkskammer Halle (Saale) z. B. der Vorstandsvorsitzende eine monatliche Entschädigung von 2.600 € und die Stellvertreter jeweils eine monatliche Entschädigung von 1.200 € erhalten. Hierbei handelt es sich nicht um eine geringfügige Entschädigung, eine Selbstbeteiligung halten wir für zumutbar.

*Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte mit Stellungnahme vom 30. März 2021 u. a. Folgendes mit:*

*„Die Handwerkskammer Halle (Saale) unterliegt als Körperschaft des öffentlichen Rechts der Selbstverwaltung. Nach § 115 Absatz 1 HWO hat das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung die Rechtsaufsicht über die Handwerkskammer. Es hat damit nicht das Weisungsrecht hinsichtlich von Selbsthalten von Kammerpräsident und Vizepräsidenten bei D&O Versicherungen. Ein Selbstbehalt der D&O-Versicherungen wäre im Übrigen aufgrund der geringen*

*Entschädigung der ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder unverhältnismäßig und würde das Ehrenamt unattraktiv gestalten.“*

Dem können wir nicht folgen. Die Ansicht des Ministeriums ist mit den Grundsätzen zur Aufwandsentschädigung einer ehrenamtlichen Tätigkeit nicht vereinbar. Die für das Ehrenamt gezahlte Aufwandsentschädigung ist dazu bestimmt, die mit einer unentgeltlichen Dienstleistung verbundenen Beschwerisse und finanziellen Einbußen auszugleichen.<sup>101</sup> Das BVerwG stellt insoweit klar, dass die gewährten Zuwendungen allein den aus der Wahrnehmung der Tätigkeit entstandenen Aufwand ersetzen. Der Aufwandsentschädigung liegt daher in einem weitgefassten Sinne der Gedanke der Unkostenerstattung zugrunde. Angesichts der Höhe der exemplarisch angeführten Aufwandsentschädigung des Vorstandsvorsitzenden und seiner Stellvertreter wäre ein entsprechend gewählter Selbstbehalt nicht unverhältnismäßig.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die Handwerkskammern beim Abschluss von D&O-Versicherungen zumindest für die Vertreter des Vorstandes (den Vorsitzenden (Präsident) und die Stellvertreter (Vizepräsidenten)) einen Selbstbehalt vereinbaren. Im Versicherungsfall ist sicherzustellen, dass die Leistungen zum Ersatz des entstandenen Schadens unmittelbar an die Kammer bzw. das Unternehmen ausgezahlt werden.**

## **8. Fazit**

**Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung vielfältige Hinweise und Empfehlungen gegeben, wie die Rechtsaufsicht über die Kammern verbessert werden kann. Um die Aufsichtstätigkeit nachvollziehen zu können, ist es unabdingbar, das Handeln der Kammeraufsicht hinreichend zu dokumentieren.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung künftig die den Beschlüssen zu den Wirtschaftsplänen zugrunde liegenden Unterlagen vollständig in die Prüfung einbezieht. Im Rahmen der Rechtsaufsicht hat es zu überwachen, ob die Beiträge und Verwaltungskosten der Kammern den von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen entsprechen.**

**Der Landesrechnungshof hält es darüber hinaus für erforderlich, dass alle Kammern eine Regelung zum Basis-Reinvermögen/zur Nettoposition und zur Rücklagenbildung**

---

<sup>101</sup> BVerwG, Urteil vom 10. März 1994 – BVerwG 2 C 11.93 – BVerwGE 95, S. 208 (212).

**treffen. Darin sollen die Kammern festlegen, wie das Basis-Reinvermögen/die Nettoposition sowie deren Obergrenze zu ermitteln und in welchen Fällen eine geplante Anpassung zulässig ist. Sowohl die kammer-spezifischen Regelungen als auch die Vermögensstruktur sind durch die Rechtsaufsicht mittels nachvollziehbarer im Vorfeld festgelegter Kriterien eigenständig zu prüfen und zu dokumentieren.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Kammern die Finanzierung ihres Vermögens in der Bilanz sachgerecht darstellen. Insbesondere gilt es, einerseits eine unzulässige Vermögensbildung einschließlich einer rechtswidrigen Beitragsfestsetzung zu verhindern und andererseits ausreichend Liquidität für eine Risikovorsorge vorzuhalten.**

**Der Landesrechnungshof erwartet außerdem, dass die Aufsicht die Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen künftig auswertet und u. a. beurteilt, ob das in der Nettoposition/im Basis-Reinvermögen und den Rücklagen ausgewiesene Kapital ausschließlich für die Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgaben der Kammer notwendig ist.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	08 02	–	Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
	05 05	–	Arbeitsmarkt

### **3 Nachteile für den Landeshaushalt, mangelhafte Kontrolle und fehlende Transparenz bei der Förderservice GmbH der Investitionsbank**

---

Die Förderservice GmbH der Investitionsbank (FSIB) bildet durch gezahlte Kostenerstattungen bzw. Entgelte<sup>102</sup> umfangreiche Rücklagen. Dem Landeshaushalt werden dadurch mehr Mittel entzogen, als es nach wirtschaftlichen und sparsamen Maßstäben notwendig wäre.

Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) hat dem Landesrechnungshof die kalkulationsbegründenden Unterlagen für die an die FSIB unterbeauftragten Aufgaben/Leistungen nicht zur Verfügung gestellt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat die Vorlage der kalkulationsbegründenden Unterlagen für die Produktkalkulationen der IB im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht gefordert und die Kalkulationen rechnerisch nicht überprüft. Ein Nachweis darüber, ob und in welcher Höhe die Beauftragungen der IB/FSIB zu Einsparungen im Landeshaushalt führten, ist deshalb nicht möglich.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat bisher nicht sichergestellt, dass die Rechnungslegung und das Reporting der IB/FSIB die Vertragserfüllung vollständig abbilden und eine Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung sowie die Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Rechnung ermöglichen.

Weder das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung noch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration haben die für In-House-Vergaben notwendige Kontrolle über die FSIB und ihre Geschäftsführung ordnungsgemäß wahrgenommen.

---

<sup>102</sup> In den Geschäftsbesorgungsverträgen der IB mit der FSIB als Vergütung bezeichnet.



## 1. Vorbemerkung

Wir haben im Jahr 2017 die Bearbeitung von Förderprogrammen durch die FSIB geprüft.<sup>103</sup>

Die FSIB ist aus der Trägergesellschaft Land Sachsen-Anhalt GmbH (TGL) hervorgegangen. Gegenstand der Gesellschaft ist laut Gesellschaftsvertrag die Unterstützung des Landes sowie der IB bei der Erfüllung öffentlicher Förderaufgaben.

Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 25.564,59 €. An dem Stammkapital ist die IB, Anstalt der Norddeutschen Landesbank, Girozentrale zu 100 % beteiligt.

Weder der Gesellschaftsvertrag der FSIB noch die Verordnung über die Errichtung der IB enthalten bisher das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes gem. § 54 Haushaltsgrundsätze-gesetz<sup>104</sup>.

Die TGL hat am 5./18. Dezember 2008 mit der IB als herrschende Gesellschaft einen unbestimmten Beherrschungsvertrag<sup>105</sup> geschlossen, dem die Gesellschafterversammlung am selben Tag zustimmte. Dieser Vertrag begann am 1. Januar 2009 und ist auf die FSIB übergegangen.

Laut Beherrschungsvertrag unterstellt die FSIB die Leitung ihrer Gesellschaft der IB. Die IB ist demnach berechtigt, der Geschäftsführung der FSIB hinsichtlich der Leitung der Gesellschaft Weisungen zu erteilen.

Zum 31. Dezember 2020 waren durchschnittlich 73 Beschäftigte<sup>106</sup> im Unternehmen tätig.

Die FSIB nahm im geprüften Zeitraum (2013 bis 2016) als Dienstleister des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration, des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung bzw. der IB Aufgaben bei der Umsetzung von Förderprogrammen bzw. Aufgaben wahr, die aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder aus Landesmitteln finanziert werden.

---

<sup>103</sup> Auf Bitten des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, der IB und der FSIB hat der Landesrechnungshof im schriftlichen Verfahren mehrere umfangreiche Fragenkataloge zur Beantwortung an die geprüften Stellen übermittelt. Dieses Verfahren verlängerte den Prüfungszeitraum beträchtlich.

<sup>104</sup> Vgl. § 112 Abs. 2 Satz 3 LHO i. V. m. VV Nr. 3 zu § 66 LHO.

<sup>105</sup> Vertrag, durch den die Leitung der FSIB GmbH der IB unterstellt ist.

<sup>106</sup> Angabe ohne Geschäftsführung.

Die rechtliche Grundlage für die Übertragung von Aufgaben der Fachministerien auf die IB ergibt sich aus § 5 Abs. 2 der Verordnung über die Errichtung der IB. Danach kann die Durchführung weiterer Aufgaben im Rahmen von § 4 auf der Grundlage des Investitionsbankvertrages durch öffentlich-rechtliche Verträge (Geschäftsbesorgungsverträge) zwischen dem jeweils zuständigen Fachministerium und der IB vereinbart werden. In den in § 4 Abs. 2 genannten Bereichen ist die IB zum Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen verpflichtet, wenn das Fachministerium dies verlangt und die Erstattung der entstehenden Aufwendungen zusagt.

## **2. Erhebliche Gewinnrücklagen durch Kostenerstattung bzw. Entgeltzahlungen**

Die FSIB erhält auf der Grundlage der mit den Auftraggebern geschlossenen Geschäftsbesorgungsverträge im Zeitraum 2009 bis 2023 für die Umsetzung von Aufgaben des Landes Kostenerstattungen bzw. Entgeltzahlungen

von insgesamt 40,2 Mio. €<sup>107</sup>.

Die FSIB erwirtschaftete ihre Einnahmen in den Geschäftsjahren 2013 und 2015 zu rund 86 % sowie im Geschäftsjahr 2014 zu rund 91 % aus Entgelten bzw. Kostenerstattungen des Landes und der IB. Dies resultiert im Wesentlichen daraus, dass die FSIB vorrangig als Dienstleister im Rahmen von Geschäftsbesorgungsverträgen für das Land sowie auch für die IB tätig ist.

Die FSIB hat in den Geschäftsjahren 2013 bis 2020 jährlich einen Jahresüberschuss erwirtschaftet. Die Jahresüberschüsse hat das Unternehmen regelmäßig durch Gesellschafterbeschluss der Gewinnrücklage zugeführt.

Die FSIB finanziert sich im Wesentlichen durch kostenpflichtige Übernahme von Aufgaben vom Land und erzielt erhebliche Gewinne, die in der Gesellschaft verbleiben. So betrug die Gewinnrücklage per 31. Dezember 2020 bereits rund 3,6 Mio. €.<sup>108</sup>

Nach unserer Ansicht ist das stetige Anwachsen der Gewinnrücklage bei der FSIB nicht zu rechtfertigen. Wir können der Begründung, dass die Gewinnrücklagenbildung erforderlich ist, um das Risiko eines möglichen Verlustausgleiches abzudecken, nicht folgen. Für auftretende Verluste besteht eine Einstandspflicht der IB und damit des Landes. Folglich widerspricht die zu umfangreiche Rücklagenbildung den Grundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen

---

<sup>107</sup> Die Kostgenerstattungen/Entgeltzahlungen an die FSIB betragen im Jahr 2020 insgesamt 3,7 Mio. € und im Jahr 2019 insgesamt 4,0 Mio.€.

<sup>108</sup> Die Gewinnrücklage betrug im Prüfungszeitraum per 31. Dezember 2017 rund 2,5 Mio. €.

Haushaltsführung gem. § 7 LHO, da dem Landeshaushalt zusätzliche Haushaltsmittel entzogen werden.

Das Ministerium der Finanzen teilte in der Stellungnahme vom 24. Januar 2020 zu unserer Prüfungsmitteilung mit, dass die IB darauf hinweist, dass die FSIB kein auf Kostenerstattung basierendes Geschäftsmodell verfolgt. Sie berücksichtigt in ihren Kalkulationen Margen/Gewinnzuschläge, da die Gesellschaft keine juristische Person des öffentlichen Rechts ist.

Laut Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vom 28. Januar 2021 prüft die IB aktuell die zukünftige Positionierung der FSIB als Förderdienstleisterin sowie die Frage ihres Bestandes an sich.

*Das Ministerium der Finanzen teilte in der mit dem Ministerium für Inneres und Sport und dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration abgestimmten Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 23. April 2021 u. a. Folgendes mit:*

*„Die Kalkulationen zwischen der FSIB und der IB sind so zu gestalten, dass sie einem Drittvergleich standhalten und nicht gegen steuerliche Regelungen verstoßen (z. B. verdeckte Gewinnausschüttung, verdeckte Einlagen). [...]*

*Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es trotz den vorgenannten Ausgangsbedingungen geboten, die FSIB als Dienstleister für die IB zu berücksichtigen, da sich im Ergebnis dieser Konstellation Kosteneinsparungen ergeben. [...] Zwischen der IB und der FSIB wurde ein Beherrschungsvertrag abgeschlossen. Dies war unumgänglich, um die FSIB in den umsatzsteuerlichen Organkreis der NORD/LB<sup>109</sup> einzubringen, in dem sich auch die IB befindet, damit die gegenseitig abzurechnenden Leistungen keine Umsatzsteuerpflicht auslösen. Mit dem Abschluss des Beherrschungsvertrages musste die IB jedoch Risiken eingehen, da sie verpflichtet ist, jeden entstehenden Jahresfehlbetrag der FSIB auszugleichen, soweit dieser nicht dadurch ausgeglichen wird, dass den Gewinnrücklagen Beträge entnommen werden, die während der Vertragsdauer in sie eingestellt worden sind.*

*Aus diesen und betriebswirtschaftlichen Gründen war der bisher stetige Aufbau der Gewinnrücklage notwendig und planmäßig. [...] Der (bloße) Verweis des LRH auf die bestehende Einstandspflicht der IB und damit des Landes kann die sich aus dem kaufmännischen Vorsichtsprinzip ergebende Minimierungspflicht des*

<sup>109</sup> Anmerkung Landesrechnungshof: Ein umsatzsteuerlicher Organkreis liegt vor, wenn eine juristische Person finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch in ein Unternehmen eingegliedert ist.

*bestehenden unternehmerischen Risikos nicht entkräften. [...] Die vom LRH geäußerte Auffassung, die Gewinnrücklage der FSIB aufzulösen, wird im Rahmen des bereits begonnenen Umstrukturierungsprozesses der IB inzident überprüft. Im Rahmen dieses Prozesses wird auch die vom LRH aufgeworfene Frage des Fortbestandes der FSIB geklärt werden.“*

Wir weisen darauf hin, dass die IB für die geprüften Geschäftsbesorgungsverträge des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung die jeweiligen Kosteneinsparungen, die durch die Unterbeauftragung der FSIB für den Landeshaushalt entstanden sind, nicht nachgewiesen hat. Wir können insofern nicht ausschließen, dass sich Kosteneinsparungen nicht ausgabemindernd auf den Landeshaushalt auswirken, sondern lediglich das Innenverhältnis zwischen IB und FSIB betreffen. Darüber hinaus unterliegt die FSIB nicht dem freien Wettbewerb. Aufgrund der überwiegenden Beauftragung im Ermessen der Ministerien bzw. der IB resultiert für die FSIB ein gegenüber anderen Marktteilnehmern entschieden geringeres Risiko.

#### **Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Gewinnrücklage der FSIB im Hinblick auf § 7 LHO aufzulösen.**

Die FSIB firmiert als GmbH und unterliegt mit ihrem Einkommen der Körperschaftsteuer. Die Kalkulationen zwischen der FSIB und der IB sind aufgrund der steuerrechtlichen Regelungen so zu gestalten, dass sie einem Drittvergleich standhalten. Insofern sind kalkulationsbedingte steuerlich relevante verdeckte Gewinnausschüttungen und verdeckte Einlagen unzulässig. Die Steuer mindert die jährlich erzielten Ergebnisse (50 % Bundesanteil). Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigt im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2020 und des Lageberichtes der FSIB eine Steigerung des Personalaufwandes unter anderem durch die gehaltlichen Anpassungsmaßnahmen bei den festangestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dies wirkt sich in künftigen Geschäftsbesorgungsverträgen für das Land ausgabeerhöhend aus bzw. könnte zum Abbau der Gewinnrücklagen bei der FSIB führen, wenn die Kostensteigerungen nicht durch entsprechende Ertragssteigerungen gedeckt werden können. Die Einbeziehung der FSIB in den umsatzsteuerlichen Organkreis der NORD/LB schließt nicht aus, dass Leistungen, die an die FSIB übertragen werden, umsatzsteuerpflichtig sein können und sich die Ausgaben des Landes erhöhen. Die vorgenannten Sachverhalte könnten künftig Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der FSIB haben.

Der Landtag hat die Landesregierung beauftragt, eine regelmäßige Evaluierung aller Beteiligungen des Landes durchzuführen. Leitgedanke der Evaluierung ist der Grundsatz des § 65

LHO in Verbindung mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip des § 7 LHO. Aus den Haushaltsgrundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit resultiert für das Land u. a. die Verpflichtung zu prüfen, ob ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und der vom Land angestrebte Zweck durch die gewählte Organisationsform zukünftig nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllt werden kann.

**Der Landesrechnungshof hält eine zeitnahe Prüfung für erforderlich, ob ein wichtiges Interesse des Landes zur Fortführung der FSIB vorliegt. In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob die Aufgaben der FSIB nicht wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllt werden können.**

### **3. Einschränkung der Prüfrechte infolge Nichtvorlage der kalkulations- und rechnungsbegründenden Unterlagen**

Die IB und die FSIB nehmen Aufgaben im Rahmen öffentlicher Förderaufgaben des Landes wahr. Die IB hat die an die FSIB unterbeauftragten Leistungen in den Kalkulationen der mit den Ministerien geschlossenen Geschäftsbesorgungsverträge berücksichtigt. Für die von der FSIB erbrachten Leistungen erstattet das Land der IB die Aufwendungen. Für uns ergibt sich daraus ein Prüfungsrecht gegenüber der IB nach § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LHO.

Im Rahmen unserer Erhebungen haben wir die IB und die FSIB um Vorlage der kalkulationsbegründenden Unterlagen für die Produktkalkulationen, wie z. B. die für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Aufstellung der Prozessschritte, die Berechnung der Prozesszeiten, die Kalkulation des erforderlichen Personals und der Stundenverrechnungssätze sowie die Berechnung der Gemeinkostenzuschlagssätze gebeten.

Die IB hat bezüglich der Vorlage der die Kalkulationen begründenden Unterlagen auf die FSIB verwiesen. Mit Schreiben vom 27. März 2018 hat sie erklärt, dass die betreffenden Unterlagen in der IB bisher nicht vorgelegen haben und für die IB gerade keine Grundlage der mit der FSIB vereinbarten Vergütung/Entgelte darstellen.

Die FSIB teilte uns zur Vorlage der o. g. Unterlagen am 12. Januar 2018 Folgendes schriftlich mit:

„Die vorstehenden Fragen bzw. Unterlagenabforderungen, bei denen wir auf diese rechtliche Würdigung verweisen, sind u. E. nicht vom Prüfungsrecht gegenüber der FSIB nach § 91 Abs. 1 LHO umfasst. Das Prüfungsrecht „bei“ einer Stelle außerhalb der Landesverwaltung eröffnet keine eigenständige Prüfungskompetenz.

Gegenstand der Prüfung bleibt vielmehr die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes bzw. der IB; die Haushalts- und Wirtschaftsführung kann lediglich in ihrer Auswirkung bei der externen Stelle (FSIB) untersucht werden, wobei diese zur Mitwirkung verpflichtet ist.

Ein umfassendes Prüfungsrecht hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Zuwendungsempfängern (§ 91 Abs. 2 Satz 2 LHO) ist hier nicht gegeben, da die FSIB in den prüfungsgegenständlichen Förderprogrammen nicht Zuwendungsempfänger ist.

Die Fragen betreffen auch nicht die Einhaltung von Pflichten aus den VV zu § 44 LHO und den jeweiligen Förderrichtlinien bei der Wahrnehmung auf die FSIB übertragener Aufgaben.“

Das Ministerium der Finanzen teilte uns mit Stellungnahme vom 24. Januar 2020 zur Prüfungsmitteilung mit, dass die IB an der o. g. Rechtsauffassung festhalte.

Wir können der Auffassung, dass die kalkulationsbegründenden Unterlagen durch die IB/FSIB nicht vorgelegt werden müssen, aus nachstehenden Gründen nicht folgen:

Die IB erhält für die mit dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, dem Ministerium der Finanzen und dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration im Rahmen der Geschäftsbesorgungsverträge vertraglich vereinbarten Leistungen gemäß § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LHO den Ersatz von Aufwendungen. Wir haben im Rahmen der Prüfung u. a. die Angemessenheit der in den Verträgen zwischen den o. g. Ministerien und der IB vereinbarten Kostenerstattung/Entgelte für die an die FSIB unterbeauftragten Leistungen sowie deren bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung zu beurteilen (vgl. § 91 Abs. 2 Satz 1 LHO).

Für diese Beurteilung ist es notwendig, dass uns die kalkulationsbegründenden Unterlagen zu den Produktkalkulationen vorgelegt werden. Die begründenden Unterlagen sind u. a. erforderlich für die Prüfung, ob das vorgegebene Mengengerüst für die Berechnungen der Angebote berücksichtigt wurde, die veranschlagten Mitarbeiteräquivalente und deren Vergütung sowie die Berechnungen in den Angeboten anhand der durchschnittlichen Vollkostensätze<sup>110</sup> plausibel sind.

---

<sup>110</sup> Durchschnittliche Vollkostensätze des Berichtes des Interministeriellen Arbeitskreises Investitionsbank Sachsen-Anhalt; Fundstelle: Extranet-Seite des Ministeriums der Finanzen, Rubrik: Regeln zur IB.

Nach unserer Auffassung ergibt sich das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes in Bezug auf die Kostenerstattung/Entgeltzahlungen des Landes an die IB für die an die FSIB unterbeauftragten Leistungen aus § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 LHO. Dies schließt alle Unterlagen ein, die die Kalkulationen begründen. Eine Kontrolle des eigenständigen Finanzgebarens des Dritten erfolgt hierdurch nicht.

Ein anderes Ergebnis ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass die IB für die geprüften Fälle bezüglich der von uns geforderten Unterlagen auf die unterbeauftragte FSIB verweist. Die IB macht sich die Kalkulation und Abrechnung des Aufwendersatzes der FSIB mit der eigenen Angebotsabgabe und Abrechnung mit dem Land zu eigen. Damit sind diese Unterlagen als eigene Daten bzw. von der IB vorzuhaltende Daten anzusehen, die dem Prüfungsrecht unterliegen. Die Unterlagen der IB und der FSIB zur Aufgabenerfüllung eines Förderprogramms sind daher Teil der prüfaren Unterlagen der IB. Die Herausgabe dieser Unterlagen darf also nicht verweigert werden.

Die IB hat die ihr vom Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration bzw. vom Ministerium der Finanzen übertragenen öffentlichen Aufgaben auf eine juristische Person des privaten Rechts, d. h. an die FSIB, im Rahmen von In-House-Vergaben ohne Wettbewerb übertragen. Die Finanzierung der FSIB erfolgt direkt bzw. indirekt über die IB aus öffentlichen Mitteln. Deshalb unterliegt die FSIB selbstverständlich der Finanzkontrolle des Landesrechnungshofes und die Unterlagen sind uns zur Prüfung vorzulegen (vgl. § 44 HGrG).

*Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte in der mit dem Ministerium der Finanzen, dem Ministerium für Inneres und Sport und dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration abgestimmten Stellungnahme vom 23. April 2021 u. a. Folgendes mit:*

*„[...] Unbestritten erstreckt sich das Prüfungsrecht auf solche Unterlagen der FSIB, die als verbindliche Grundlage der Verträge zwischen IB und FSIB dienen und somit auch tatsächlich bei der IB vorliegen. Darüberhinausgehende Unterlagen dürften demgegenüber nicht vom Prüfungsrecht des LRH umfasst sein.*

*Die IB vertritt daher die Auffassung, dass die Vorlage der betreffenden Kalkulationsunterlagen ohne Anerkennung einer hierfür bestehenden Rechtspflicht erfolgt ist. Gleichwohl wird die IB zukünftig dem LRH die betreffenden Kalkulationsunterlagen zur Verfügung stellen.*

*Dieser Aussage der IB ist zu entnehmen, dass dem LRH zukünftig die anspruchsbegründenden Kalkulationsunterlagen vollumfänglich zur Verfügung gestellt werden. Weitere Veranlassungen der Ministerien dürften mithin entbehrlich sein.“*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ministerien und die IB sicherstellen, dass künftig für die an die FSIB unterbeauftragten Aufgaben/Leistungen sämtliche den Kalkulationen zugrunde liegenden begründenden Unterlagen vorgelegt werden. Dazu gehören auch alle vertrags- bzw. kalkulationsbegründenden Unterlagen, die nicht verbindliche Grundlage der Verträge zwischen IB und FSIB sind.**

#### **4. Überwiegend keine Angebote des Landesverwaltungsamtes**

Nach den Haushaltsführungserlassen des Landes ist vor der Übertragung von Aufgaben auf die IB sowie zurück auf das Land grundsätzlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dabei ist zu prüfen, ob eine Aufgabenwahrnehmung durch die IB oder durch die unmittelbare Landesverwaltung wirtschaftlicher ist. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die Administration von Förderprogrammen, sondern für alle Formen der Aufgabenübertragung an die IB.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung forderte für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowohl die IB als auch das Landesverwaltungsamt zur Angebotsabgabe auf.

Im Abschlussgespräch erklärte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, dass das Landesverwaltungsamt für die gesamte Förderperiode 2014 bis 2020 lediglich zwei Angebote vorlegte. Dies stellt ein grundlegendes Problem dar.

Das Landesverwaltungsamt hat z. B. für das Förderprogramm Cross Innovation<sup>111</sup> kein Angebot abgegeben. Das Ministerium konnte daher nicht vergleichen, ob die Aufgabe durch die IB wirtschaftlicher als durch das Landesverwaltungsamt erbracht werden kann. Dies hatte u. a. zur Folge, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Aufgabenwahrnehmung für das Förderprogramm Cross Innovation einen „Schwellenwert“ von 200 € je 1.000 € Fördersumme in Ansatz brachte, ab dem sich die Ressorts mit der Analyse der Kosten befassen sollen, um eine mögliche Kostensenkung zu erzielen.

---

<sup>111</sup> Mit dem Programm Cross Innovation fördern Land und EU die Bildung und Arbeit von Netzwerken aus Unternehmen der Kreativwirtschaft, des kreativen Handwerks und anderer Branchen mit dem Ziel, innovative und neuartige Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln.



Das Ministerium erklärte, dass das Ziel darin bestehe, dass der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag erhält. Für den vg. Fall konnten wir nicht zweifelsfrei nachvollziehen, welche Einsparungen das Land durch Übertragung der Aufgabe auf die IB/FSIB erzielt hat.

Das Landesverwaltungsamt hat zu Angebotsabfragen des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung bzw. in den Kostenangeboten wiederholt darauf hingewiesen, dass das Personalkonzept dem Landesverwaltungsamt keinen Spielraum für die Übernahme der Aufgaben eröffne. Auch das Ministerium für Inneres und Sport wies in der Stellungnahme vom 24. Januar 2020 u. a. darauf hin, dass das vom Haushaltsgesetzgeber für das Landesverwaltungsamt verbindlich festgelegte Ziel der Vollzeitäquivalente (VzÄ) nicht den tatsächlichen Personalbedarf deckt, den das Landesverwaltungsamt für die Wahrnehmung der aktuell zugewiesenen Aufgaben benötigt.

Bereits in der Vorlage für die Staatssekretärskonferenz am 26. Juni 2017 stellte das Ministerium fest, „dass in Anbetracht bereits bestehender Vollzugsdefizite bzw. Bearbeitungsrückstände neue Aufgaben zurzeit grundsätzlich ohne Zuweisung zusätzlicher VzÄ nicht übernommen werden können.“

Nach unserer Auffassung macht eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Aufgabenwahrnehmung der IB im Vergleich zur Landesverwaltung – hier insbesondere dem Landesverwaltungsamt – nur Sinn, wenn eine tatsächliche Übernahme der Aufgaben durch das Landesverwaltungsamt möglich ist. Nur dann können die Ministerien bei der Übertragung von Aufgaben zwischen zwei echten Alternativen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten wählen.

Ergibt die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, dass die unmittelbare Landesverwaltung die Aufgabe wirtschaftlicher umsetzen kann, haben die Ressorts ab Inkrafttreten des Haushaltserlasses 2015 auch zu prüfen, ob die Aufgabenwahrnehmung durch die unmittelbare Landesverwaltung zu veranlassen ist.

*Das Ministerium für Inneres und Sport teilte in der abgestimmten Stellungnahme vom 23. April 2021 Folgendes mit:*

*„Zusätzliche Aufgaben erfordern zusätzliches Personal. Ansonsten könnten zusätzliche Aufgaben nur durch Weglassen vorhandener Aufgaben wahrgenommen werden. Solange die VzÄ-Problematik nicht gelöst ist, kann auch die [im*

*Jahresberichtsbeitrag<sup>112</sup> formulierte Forderung an das Ministerium für Inneres und Sport hinsichtlich der Sicherstellung, dass das Landesverwaltungsamt den Ressorts künftig bei Bedarf Kostenangebote vorlegt, damit im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ein Kostenvergleich möglich ist und das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhält, nicht umgesetzt werden. Bevor nicht die Rahmenbedingungen hinsichtlich der VzÄ angepasst werden, kann im Rahmen einer Angebotsabgabe schwerlich auf den Verzicht einer anderen Aufgabenerledigung abgestellt werden.“*

Wir können die Argumentation des Ministeriums für Inneres und Sport dahingehend nachvollziehen, dass vom Landesverwaltungsamt zusätzliche Aufgaben ohne entsprechendes Personal nicht übernommen werden können. Sofern das dort vorhandene Personal mit den bestehenden Aufgaben vollständig ausgelastet ist, laufen Forderungen nach Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen regelmäßig ins Leere.

Das Haushaltsgesetz 2019 regelt jedoch in § 9 Abs. 7<sup>113</sup>, dass nunmehr die Ausgaben der Gruppe 671 zugunsten der Personalausgaben und der sächlichen Verwaltungsausgaben einseitig deckungsfähig sind, soweit nach der Zweckbestimmung des Ansatzes Zuweisungen an die IB veranschlagt sind.

Damit können ab dem Jahr 2019 Finanzmittel, die für die Aufgabenwahrnehmung der IB eingeplant sind, alternativ für die Aufgabenwahrnehmung durch die Landesverwaltung genutzt werden, wenn dies wirtschaftlicher ist.

Unter diesen Voraussetzungen kann und sollte das Landesverwaltungsamt ein Angebot für die angefragten Förderprogramme vorlegen, damit entsprechende Alternativbetrachtungen durchgeführt werden können und das wirtschaftlichste Angebot ausgewählt werden kann.

**Ergibt die Wirtschaftlichkeitsberechnung, dass das Angebot des Landesverwaltungsamtes das wirtschaftlichere Angebot ist, ergibt sich die Notwendigkeit, dass die für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen personellen, sächlichen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden. Bedingung ist, dass das Ministerium für Inneres und Sport sicherstellt, dass das Landesverwaltungsamt den Ressorts künftig bei Bedarf Kostenangebote vorlegt, damit im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ein Kostenvergleich möglich ist und das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhält.**

---

<sup>112</sup> Einschub vom Landesrechnungshof.

<sup>113</sup> Die gleiche Regelung enthält das Haushaltsgesetz 2020/2021.

## 5. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ohne Einbeziehung der kalkulationsbegründenden Unterlagen

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat die Vorlage der kalkulationsbegründenden Unterlagen für die Produktkalkulationen der IB im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht gefordert. Es hat die Angebotskalkulationen weder rechnerisch überprüft noch geprüft, ob

- Abweichungen vom vorgegebenen Mengengerüst und der Leistungsbeschreibung bestehen,
- die Prozessschritte plausibel und vollständig und die Prozesszeiten angemessen sind,
- die Gemeinkostenzuschlagssätze aus den Kosten der FSIB ermittelt und angemessen sind,
- die in den Kalkulationen veranschlagten jährlichen Kostensteigerungen und die Steigerung der Kosten im Gesamtzeitraum angemessen sind,
- die Berechnungen in den Angeboten anhand der durchschnittlichen Vollkostensätze plausibel sind,
- durch die Beauftragung der IB Einsparungen im Landeshaushalt erzielt werden.

Gemäß dem Leitfaden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind bei der Übertragung von Förderprogrammen auf die IB die Berechnungen in den Angeboten anhand der durchschnittlichen Vollkostensätze des Berichtes des Interministeriellen Arbeitskreises Investitionsbank Sachsen-Anhalt auf Plausibilität zu prüfen. Für die Plausibilitätsprüfung der Berechnungen in den Angeboten ist die Einbeziehung der kalkulationsbegründenden Unterlagen erforderlich.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung ist nach unserer Auffassung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verpflichtet, künftig die Plausibilität der Berechnungen in den Angeboten und damit der Kostenerstattung/Entgelte zu beurteilen.

Mit Stellungnahme vom 28. Januar 2021 teilte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung mit:

„Soweit erforderlich, wird das MW künftig für die an die FSIB unterbeauftragten Leistungen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfungen Produktkalkulationen in die Prüfung einbeziehen, [...].“

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die den Angebotskalkulationen zugrunde liegenden begründenden Unterlagen in jedem Fall in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen. Im Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist nachzuweisen, in welcher Höhe die Beauftragung der IB/FSIB zu Einsparungen im Landeshaushalt führt.**

## 6. Mangelhafte Rechnungslegung einzelner Förderprogramme

Wir haben zur Rechnungslegung der FSIB für die Abrechnung der Leistungen zur Umsetzung der Förderprogramme ego.-KONZEPT<sup>114</sup> und Cross Innovation sowie des Förderprogrammes Sachsen-Anhalt WEITERBILDUNG DIREKT<sup>115</sup> festgestellt, dass die IB im Geschäftsbesorgungsvertrag mit der FSIB keine Festlegungen zum Inhalt der Rechnungen bzw. zum Nachweis der Vertragserfüllung getroffen hat. Dadurch ist aus der internen Rechnungslegung der FSIB die Vertragserfüllung nicht nachvollziehbar.

Die Belege für die interne Leistungsverrechnung enthalten keine Angaben über die erbrachten Leistungen und den dafür aufgewandten Zeitaufwand sowie zu den aufgabenbezogenen nach Kostenarten unteretzten Aufwendungen. Die FSIB hat der Rechnungslegung auch keine Aufstellung der Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich erbrachten Leistungen beigelegt.

Aufgrund der fehlenden o. g. Angaben in den internen Rechnungen der FSIB ist die Angemessenheit der Zahlungen der IB an die FSIB nicht zweifelsfrei nachvollziehbar.

### 6.1 Förderprogramme ego.-KONZEPT und Cross Innovation

Die IB rechnete die Leistungen zur Umsetzung der Förderprogramme ego.-KONZEPT und Cross Innovation für die Jahre 2015 und 2016 mit einer jährlichen Schlussrechnung ab. Auch den Schlussrechnungen der IB ist die Vertragserfüllung nicht zu entnehmen. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat die IB auch nicht zur Vorlage von Unterlagen aufgefordert, aus denen die Dokumentation der Aufgabenwahrnehmung und damit die Vertragserfüllung ersichtlich ist.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat weder in den Geschäftsbesorgungsverträgen mit der IB Festlegungen zum Inhalt der Rechnungen und zum Nachweis der Vertragserfüllung für die Leistungen der FSIB getroffen, noch hat es im Vertrag vereinbart, dass im Rahmen des Reportings die Vertragserfüllung der an die FSIB unterbeauftragten Leistungen nachzuweisen ist.

---

<sup>114</sup> Die Investitionsbank unterstützt mit dem Gründungsdarlehen Erfolg versprechende Gründungsvorhaben.

<sup>115</sup> Mit dem Programm werden Zuschüsse an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitslose ohne Leistungsbezug gewährt für die individuelle berufsbezogene Weiterbildung. Zuschüsse können auch für Auszubildende und Schülerinnen/Schüler an Berufsfachschulen zum Erwerb von Zusatzqualifikationen gewährt werden.

Wir sind der Auffassung, dass die Rechnungslegung der FSIB/IB in Verbindung mit dem Reporting die Vertragserfüllung abbilden und die Dokumentation der Aufgabenwahrnehmung sicherstellen muss. Damit können die Angemessenheit der Kostenerstattung sowie die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel geprüft werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung erklärte, dass der Muster-Geschäftsbesorgungsvertrag ein Reporting erst ab Antragstellung vorsieht.

Wir können dieser Argumentation nicht folgen, da der Muster-Geschäftsbesorgungsvertrag Zuschuss von den Ressorts um die speziellen Erfordernisse des jeweiligen Förderprogramms zu ergänzen ist. Bei Bedarf ist unter Verwendung des Muster-Geschäftsbesorgungsvertrages eine Anpassung an die konkret geplante Geschäftsbesorgung vorzunehmen.

Mit Schreiben vom 28. Januar 2021 teilte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung mit:

„Soweit erforderlich, wird das MW künftig für die an die FSIB unterbeauftragten Leistungen [...] die Abrechnung von unterbeauftragten Leistungen entsprechend der Positionen der Produktkalkulation unter Angabe der tatsächlichen Mengen veranlassen und die schriftliche Anzeige von Leistungsabweichungen und deren finanzielle Auswirkungen vereinbaren.“

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung sicherstellt, dass die Rechnungslegung und das Reporting die Vertragserfüllung nachvollziehbar abbilden und eine Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung sowie die Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Rechnungen ermöglichen.**

## **6.2 Förderprogramm WEITERBILDUNG DIREKT**

Die IB setzte für das Land auf der Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrages mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration das Förderprogramm Sachsen-Anhalt WEITERBILDUNG DIREKT um. Im Rahmen der Verwaltungskostenabrechnungen wichen die Vertragspartner für das Jahr 2014 nur geringfügig vom Gesamtbetrag gemäß der Kalkulation ab, obwohl es bei den Personalkosten und der Leistungsverrechnung erhebliche Verschiebungen zwischen der Kalkulation und den Ist-Kosten gab. Verschiedene von der IB vorgelegte Rechnungen im Rahmen einer Nachverhandlung dokumentierten zudem erhebliche Verschiebungen zwischen den einzelnen Rechnungsposten. Gleiches wiederholte sich für das Jahr 2015.

Zudem signalisierte die IB für das Jahr 2015, dass Kostensteigerungen für die Bearbeitung dieses Förderprogramms angefallen seien und insoweit eine Nachverhandlung erforderlich machen würden. Die zusätzlich zu erstattenden Kosten für die Leistungserbringung wurden mit rund 93.000 € angegeben.

Eine rechnerische Untersetzung hatte die IB trotz mehrfacher Aufforderung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration nicht vorgelegt. Zudem erklärte die IB den „Verzicht“ auf die Nachforderung.

Nach unserer Auffassung zeigte dies, dass die IB bzw. FSIB den tatsächlichen Aufwand der Förderprogramme nicht programmscharf und nachprüfbar abrechnet. Die Richtigkeit der Rechnungen war nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration erklärte mit Schreiben vom 15. Mai 2019, dass die IB die verschiedenen Abrechnungen durch andere Zuordnung der Positionen in eine mit der Kalkulation zum Geschäftsbesorgungsvertrag vergleichbare Darstellung der Ist-Kosten für die Jahre 2014 und 2015 nur „übersetzt“ (übergeleitet) habe.

Wir können dennoch nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen nicht von vornherein nur solche Abrechnungen anerkannt wurden, die eine Vergleichbarkeit mit den Zuordnungen in der Kalkulation erlauben. Sofern dazu eine „Übersetzung“ (Überleitung) der Ist-Buchungen der IB in die Systematik der Kalkulation der Kosten der Geschäftsbesorgungsverträge erforderlich ist, muss auch diese Überleitungsrechnung für den Auftraggeber und Dritte nachvollziehbar sein.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration nur solche Abrechnungen anerkennt, die sicherstellen, dass die tatsächlich angefallenen Personal-, Sachkosten und Leistungsverrechnungen anhand der Abrechnungen und der ursprünglichen Kalkulation nachvollzogen werden können.**

## **7. Unzureichende Wahrnehmung der Kontrolle als Voraussetzungskriterium der In-House-Vergabe**

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat die IB durch den Abschluss von jährlichen Geschäftsbesorgungsverträgen mit der Wahrnehmung eines Basismanagements zur Schaffung, Verbesserung und Pflege der touristischen Infrastruktur beauftragt. Bei der Aufgabe handelt es sich um eine Dienstleistung.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat seit dem Jahr 2008 der FSIB und seit dem Jahr 2015 der IB Aufgaben im Rahmen der Operationellen Programme für den ESF 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 übertragen. Dies betrifft u. a. Ideenwettbewerbe, Ausschreibungen, Projektbegleitung und Projektsteuerung sowie die Bearbeitung verschiedener Förderbereiche. Auch hier handelt es sich um Dienstleistungen.

Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 Abs. 1 LHO).

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung schreibt das Basismanagement zur Schaffung, Verbesserung und Pflege der touristischen Infrastruktur<sup>116</sup> nicht aus, sondern beauftragt die IB im Rahmen jährlicher Geschäftsbesorgungsverträge mit der Umsetzung der Dienstleistung.

Die IB hält selbst keine personellen Kapazitäten für die Aufgabe vor. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung erteilte in § 11 Abs. 2 des Geschäftsbesorgungsvertrages stattdessen seine Zustimmung für die Möglichkeit der Beauftragung der FSIB, da diese eine 100-prozentige Tochter der IB ist. Die IB beauftragt entsprechend die FSIB auf der Grundlage jährlicher Verträge mit der vollständigen Umsetzung der Aufgabe.

Auch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration schreibt die Dienstleistungen für die Operationellen Programme für den ESF<sup>117</sup> nicht aus, sondern beauftragte die FSIB bzw. die IB mit der Umsetzung der Dienstleistungen. Auch in diesen Geschäftsbesorgungsverträgen mit der IB ist geregelt, dass sich die IB zur Vertragserfüllung der FSIB bedienen darf.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung beurteilte die Notwendigkeit der Durchführung einer Ausschreibung gemäß § 3 VOL/A<sup>118</sup> in einem internen Vermerk vom 28. November 2016 u. a. wie folgt:

„Grundsätzlich sind Verträge, die auf eine Lieferungs-, Dienst- oder Bauleistung gerichtet sind, durch einen öffentlichen Auftraggeber auszuschreiben. Diese Ausschreibungspflicht besteht ausnahmsweise dann nicht, wenn die Voraussetzungen

---

<sup>116</sup> Auftragsvolumen entsprechend gezahlter Vergütungen/Entgeltzahlungen im Zeitraum von 2014 bis 2017 von insgesamt 359.288 € einschließlich Umsatzsteuer.

<sup>117</sup> Auftragsvolumen (Vergütung/Kostenerstattung) lt. Geschäftsbesorgungsverträgen: rund 39 Mio. € in den Jahren 2009 bis 2023.

<sup>118</sup> Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A.

einer sog. In-House-Vergabe vorliegen. Dazu muss der öffentliche Auftraggeber über den Auftragnehmer (hier die IB/FSIB) eine ähnliche Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausüben (Kontrollkriterium) und der Auftragnehmer seine Tätigkeit im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber verrichten (Wesentlichkeitskriterium). [...] Sollten also die Voraussetzungen der In-House-Vergabe vorliegen, ist eine Ausschreibung entbehrlich und der Vertrag könnte unterzeichnet werden. [...] Auch könnte unabhängig von einer In-House-Vergabe eine Ausschreibung durchgeführt werden.“

Im Vermerk zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vom 15. Dezember 2016 traf das Ministerium zur Vergabe der Leistung u. a. folgende Entscheidung:

„Eine Ausschreibung der im bedeutsamen Landesinteresse stehenden Aufgaben ist laut Leistungskatalog (insbesondere die Begleitung von Investitionsmaßnahmen, fachlichen Begleitungen verschiedener Maßnahmen, Beratungen/Umsetzungen zum touristischen Leitsystem des Landes) aus Sicht des Referates im Rahmen der nachfolgenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht möglich.“

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung begründet den Verzicht auf die öffentliche Ausschreibung mit der langjährigen Bearbeitung des Themenkomplexes durch die FSIB und der dadurch erzielten erheblichen Fachkunde. Die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit, die besonderen Erfahrungen sowie finanzielle Aspekte begründen laut Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung die ausschließliche Vergabe dieses Auftrages im Sinne der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen an die FSIB.

Ein Wettbewerb findet vor der Vergabe der Leistung somit nicht statt.

Die Verpflichtung zur Vergabe öffentlicher Aufträge im Wettbewerb besteht nicht, wenn gemäß § 108 GWB<sup>119</sup> die Voraussetzungen für ein In-House-Geschäft vorliegen. Ein In-House-Geschäft liegt gemäß § 108 Abs. 1 GWB vor, wenn ein öffentlicher Auftraggeber (§ 99 Nr. 1 bis 3 GWB) eine von ihm kontrollierte juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts beauftragt und die folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- Der öffentliche Auftraggeber übt über das Tochterunternehmen eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen aus (§ 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB), das sogenannte Kontrollkriterium.

---

<sup>119</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.



- Mehr als 80 % der Tätigkeiten des Tochterunternehmens dienen der Ausführung von Aufgaben, mit denen es vom öffentlichen Auftraggeber betraut wurde (§ 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB), das sogenannte Tätigkeitskriterium.
- An dem Tochterunternehmen besteht grundsätzlich keine direkte private Kapitalbeteiligung (§ 108 Abs. 1 Nr. 3 GWB).

Die den Auftrag erhaltende Gesellschaft muss mithin der wirksamen Kontrolle des Auftraggebers unterworfen sein, die es ihm ermöglicht, ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und wesentlichen Entscheidungen auszuüben. Der Auftraggeber muss also in der Lage sein, auf die Entscheidungen der Gesellschaft maßgeblichen Einfluss zu nehmen und zwar durch strukturell langfristige Maßnahmen (strategische Ziele) als auch durch punktuell kurzfristige Maßnahmen (sonstige wesentliche Entscheidungen). Liegt ein solches Maß der Steuerungsfähigkeit vor, wird gem. § 108 Abs. 2 Satz 1 GWB die Ausübung der Kontrolle i. S. v. § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB vermutet.

Gemäß § 108 Abs. 2 Satz 2 GWB steht es dem Kontrollkriterium nicht entgegen, wenn der Auftraggeber über das beauftragte Tochterunternehmen nicht selbst eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigene Dienststelle ausführt, sondern die Kontrolle durch eine andere juristische Person ausgeübt wird, die von dem öffentlichen Auftraggeber in gleicher Weise kontrolliert wird.

Die Vorschrift stellt klar, dass eine „Kontrolle“ i. S. v. § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB nicht nur im Verhältnis von Mutter- zu Tochtergesellschaft, sondern auch zu einem Enkelunternehmen bestehen kann, sofern diese Kontrolle durch eine zwischengeschaltete Gesellschaft vermittelt wird. Voraussetzung ist aber, dass das Kontrollkriterium in jedem dieser Binnenverhältnisse erfüllt ist.<sup>120</sup>

Nach unserer Auffassung ist die Einflussmöglichkeit des Landes auf die wesentlichen Angelegenheiten, hier insbesondere auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der FSIB, wie im Rahmen der eigenen Verwaltung nicht ausreichend gegeben.

An der Möglichkeit einer „umfassenden Einflussnahme“ des öffentlichen Auftraggebers auf den Auftragnehmer fehlt es, wenn der öffentliche Auftraggeber keine Kontrolle der Geschäftsführung ausüben kann.

---

<sup>120</sup> Vgl. Ganske in: Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Aufl. 2018, § 108 GWB; Abschnitt ii; Ziffer 1b), Rdnr. 10 und 18.

„Der öffentliche Auftraggeber muss in der Lage sein, eine strukturelle und funktionelle Kontrolle über diese Einrichtung auszuüben [...]. Der Gerichtshof verlangt auch, dass diese Kontrolle wirksam ist [...].“<sup>121</sup>

Die Behandlung der Herausgabe von Unterlagen an uns während der Prüfung ist als eine wesentliche Entscheidung der FSIB zu werten.

Das Land ist im Verwaltungsrat der IB vertreten, jedoch nicht in der Gesellschafterversammlung der FSIB.

Unsere Prüfungsfeststellungen belegen, dass der Verwaltungsrat der IB keine wirksame Kontrolle über die FSIB ausgeübt hat.

Insofern kann aus unserer Sicht auf dieser Grundlage die Ausübung einer ähnlichen Kontrolle des Landes über die FSIB wie über eigene Dienststellen nicht gem. § 108 Abs. 2 Satz 1 GWB generell vorausgesetzt (vermutet) werden. Aber auch im konkreten Fall fehlt es an einer ähnlichen Kontrollausübung des Landes über die FSIB wie über eigene Dienststellen gem. § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB.

Das Ministerium kann bei seinen eigenen Dienststellen nicht nur auf die strategischen Ziele und wesentliche Entscheidungen Einfluss nehmen, sondern es kann selbstverständlich von seinen eigenen nachgeordneten Dienststellen Geschäftsgänge an sich ziehen, Weisungen erteilen und Akten verlangen. Gegenüber der FSIB ist dies nicht möglich.

Das Ministerium der Finanzen teilte in der Stellungnahme vom 28. Januar 2021 zu unserer Prüfungsmittelteilung mit, dass es für eine Kontrolle im Sinne von § 108 GWB nicht erforderlich sei, dass die Kontrolle im konkreten Fall tatsächlich wahrgenommen wird.<sup>122</sup> An den Voraussetzungen des § 108 GWB fehlt es daher nicht deshalb, weil das Land nicht durchgesetzt hat, dass die FSIB die von uns zur Prüfung angeforderten Unterlagen nicht herausgegeben hat.

Das Ministerium der Finanzen räumte ein, dass nur die Beteiligung des Landes als Gesellschafter bei der FSIB oder die Einräumung einer gesellschafterähnlichen Stellung das In-House-Verhältnis realisieren könnte, wenn unserer Auffassung gefolgt werden würde.

---

<sup>121</sup> Vgl. Ganske in: Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Aufl. 2018, § 108 GWB; Abschnitt II; Ziffer 1b) Rdnr. 17.

<sup>122</sup> Gurlit, in Beck'scher Vergaberechtskommentar, 3. Auflage 2017, § 108 Rn. 10.

Bisher haben uns das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration und die IB die kalkulationsbegründenden Unterlagen für die an die FSIB unterbeauftragten Leistungen nicht vollständig vorgelegt. Insofern sehen wir die Beauftragung der Leistung durch einen Geschäftsbesorgungsvertrag an die IB und durch Unterbeauftragung durch die IB an die FSIB im Rahmen einer In-House-Vergabe bedenklich, weil die Ministerien das Kontrollrecht gem. § 108 GWB nicht wirksam wahrgenommen haben.

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Ministerien sicherstellen, dass eine ähnliche Kontrolle über die FSIB und ihre Geschäftsführung wie über die eigenen Dienststellen des jeweiligen Ministeriums künftig stattfindet.**

## **8. Fazit**

**Die Kostenerstattungen/Entgeltzahlungen an die FSIB betragen im Jahr 2020 insgesamt 3,7 Mio. € (im Jahr 2019 insgesamt 4,0 Mio. €) und stellen ein erhebliches Volumen für den Landeshaushalt dar. Das Land muss deshalb die Transparenz der Kostenerstattung und die Wirtschaftlichkeit des Handelns der IB/FSIB sicherstellen.**

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Gewinnrücklage der FSIB i. H. v. 3,6 Mio. € im Hinblick auf § 7 LHO aufzulösen ist.**

**Der Landtag hat die Landesregierung beauftragt, eine regelmäßige Evaluierung aller Beteiligungen des Landes durchzuführen. Leitgedanke der Evaluierung ist der Grundsatz des § 65 LHO in Verbindung mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip des § 7 LHO. Aus den Haushaltsgrundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit resultiert für das Land u. a. die Verpflichtung zu prüfen, ob ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und der vom Land angestrebte Zweck durch die gewählte Organisationsform zukünftig nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllt werden kann. Der Landesrechnungshof hält auf dieser Grundlage eine zeitnahe Prüfung für erforderlich, ob ein wichtiges Interesse des Landes zur Fortführung der FSIB vorliegt oder die Aufgaben der FSIB nicht wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllt werden können.**

**Die Ministerien müssen auf der Basis der Regelungen in den Geschäftsbesorgungsverträgen die Angemessenheit des in Rechnung gestellten Aufwands durch die IB/FSIB und der Kostenerstattung des Landes prüfen und Abweichungsanalysen hinsichtlich des kalkulierten und des in Rechnung gestellten Aufwands durchführen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ministerien und die IB sicherstellen, dass dem Landesrechnungshof auch für an die FSIB unterbeauftragte Aufgaben/Leistungen künftig sämtliche den Kalkulationen zugrunde liegenden begründenden Unterlagen vorgelegt werden.**

**Mit Stellungnahme vom 28. Januar 2021 bestätigte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, dass es, soweit es erforderlich ist, künftig für die an die FSIB unterbeauftragten Leistungen die Abrechnung dieser Leistungen entsprechend der Positionen der Produktkalkulation unter Angabe der tatsächlichen Mengen veranlassen und die schriftliche Anzeige von Leistungsabweichungen und deren finanzielle Auswirkungen vereinbaren wird.**

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung die den Angebotskalkulationen zugrunde liegenden begründenden Unterlagen in jedem Fall in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezieht und die durch die Beauftragung der IB möglichen Einsparungen für den Landeshaushalt nachweist.**

**Er erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung künftig sicherstellt, dass die Rechnungslegung und das Reporting der IB/FSIB die Vertragserfüllung nachvollziehbar abbilden und eine Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung sowie die Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Rechnungen ermöglichen.**

**Bisher haben das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung und die IB dem Landesrechnungshof die kalkulationsbegründenden Unterlagen für die an die FSIB unterbeauftragten Leistungen nicht vollständig vorgelegt. Insofern hält der Landesrechnungshof die Beauftragung der Leistung durch einen Geschäftsbesorgungsvertrag an die IB und Unterbeauftragung durch die IB an die FSIB im Rahmen einer In-House-Vergabe für bedenklich, weil das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung das Kontrollrecht gem. § 108 GWB nicht wirksam wahrgenommen hat.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ministerien – soweit an der FSIB festgehalten wird – sicherstellen, dass eine ähnliche Kontrolle über die FSIB und ihrer Geschäftsführung wie über die eigenen Dienststellen stattfindet.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 03	–	Verkehr
Titelgruppe	63	–	Regionalisierungsmittel
Titel	633 63	–	Zuweisung an kommunale Gebietskörperschaften für den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr
Geprüftes Haushaltsvolumen 2015 bis 2018		–	353.156 € nach § 8a ÖPNVG LSA
		–	271.200 € nach § 8b ÖPNVG LSA

#### **4 Unverhältnismäßige Sonderfinanzierung der Naumburger Straßenbahn GmbH**

---

Das Land hat die Einzelförderung der Naumburger Straßenbahn GmbH (NSB) seit 2007 fortgesetzt, ohne das ursprüngliche Modellprojekt zu evaluieren. Damit war eine Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Prüfung der Fortführung der Finanzierung nicht möglich.

Das Land hat nicht ausführlich dargelegt, welche Gründe eine dauerhafte Sonderfinanzierung der NSB aus Regionalisierungsmitteln rechtfertigen.

Es ist nicht Aufgabe des Landes, Sonderzuweisungen dauerhaft für die NSB zu zahlen und zusätzlich an die wachsenden Bedürfnisse der NSB anzupassen.

Der Aufgabenträger Burgenlandkreis hat sich bisher nicht mit eigenen Haushaltsmitteln an der Finanzierung der NSB beteiligt.

## 1. Vorbemerkungen

Wir führten im Zeitraum von Juli 2019 bis Oktober 2019 eine Prüfung der vom Land ausgereichten Zuwendungen nach § 8b Abs. 2 Nr. 1 und 4 ÖPNVG LSA durch.

Die Prüfung beinhaltete die ordnungsgemäße Veranschlagung, Bewilligung und Abwicklung, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung, den Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen sowie die Frage der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle. Sie erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2018.

Im Rahmen dieser Prüfung haben wir auch die Förderung des Landes an die Naumburger Straßenbahnen GmbH (NSB) geprüft. Die Erörterungen mit dem Ministerium zur Prüfungsmitteilung sind abgeschlossen. Zu diesem Jahresberichtsbeitrag hat das Ministerium im Stimmnahmeverfahren keine Einwände hervorgebracht.

## 2. Historie der fortlaufenden Förderung ohne Evaluierung

Mit dem Gesetz zur Änderung von Rechtsvorschriften im ÖPNV vom 22. Dezember 2010 hat das Land mit dem § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA eine Möglichkeit geschaffen, wonach das für Verkehr zuständige Ministerium über die Zuweisungen nach § 8 Abs. 3 ÖPNVG LSA hinaus für Straßenpersonennahverkehre durch Straßenbahnen, die im Gebiet eines Aufgabenträgers ausschließlich mit historischen Fahrzeugen erbracht werden, Zuwendungen gewähren kann. Im Land Sachsen-Anhalt trifft diese Regelung **ausschließlich** auf die NSB zu.

Das Land hat im Prüfungszeitraum diese zusätzlichen Zuwendungen im Sinne des § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA ausschließlich an den Burgenlandkreis, als Aufgabenträger des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV), ausgereicht. Der Burgenlandkreis hat im Prüfungszeitraum diese Mittel an die NSB vollständig weitergereicht.<sup>123</sup>

Die NSB ist ein privates Verkehrsunternehmen in Naumburg, das 1994 gegründet und bis 2006 ehrenamtlich geführt wurde. Grundlage des Betriebes ist ein langfristiger Pachtvertrag mit der Stadt Naumburg aus dem Jahr 1994 über die Straßenbahnanlagen mit den nostalgischen Gleisen und einem unter Denkmalschutz stehenden Straßenbahndepot. Mit Datum vom 22. März 2004 erteilte das Landesverwaltungsamt, als damals zuständige Behörde, die Genehmigung für die Betreibung der Straßenbahn in Form einer historischen Straßenbahn (Tourismusbahn) nach Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Im Dezember 2006 hat die NSB

---

<sup>123</sup> Neben den Mitteln nach § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA erhält die NSB vom Land über den Aufgabenträger Burgenlandkreis auch Mittel nach § 8a ÖPNVG LSA zum pauschalen Ausgleich der im ÖPNV erbrachten Leistungen.

beim Burgenlandkreis, als der nun zuständigen Genehmigungsbehörde, den Antrag zur Durchführung des täglichen Betriebes gestellt. Gleichzeitig bat die NSB das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr um Prüfung der Bereitstellung einer Sonderförderung zur Abdeckung der entstehenden Kosten für den erweiterten Betrieb der Naumburger Straßenbahn. Am 15. März 2007 stellte der Burgenlandkreis, als zuständiger Aufgabenträger des ÖSPV, den Antrag auf eine Landesförderung für den Modellversuch „Erweiterung der Naumburger Straßenbahn GmbH“. Die Genehmigungsbehörde des Burgenlandkreises genehmigte mit Bescheid vom 29. März 2007 den erweiterten Betrieb der Naumburger Straßenbahn nur für den Zeitraum der Förderung des Betriebes durch Landesmittel.

Wir hatten im Jahre 2009 die „Prüfung der Verwendung der nach § 8 ÖPNVG LSA ausgereichten Zuweisungen beim Burgenlandkreis unter Berücksichtigung der nach § 8 Abs. 7 ÖPNVG LSA geförderten Modellvorhaben“ durchgeführt. Dabei sahen wir es damals als notwendig an, die Ergebnisse des Modellversuches schnellstmöglich auszuwerten und eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Darüber hinaus empfahlen wir, dass der Burgenlandkreis seine Verantwortung als Aufgabenträger wahrnehmen und das Land sich aus der direkten Förderung der NSB zurückziehen sollte.

**Der Landesrechnungshof stellte in seiner Prüfung 2019 fest, dass das Land die Förderung der NSB fortgesetzt hat, ohne das Projekt zu evaluieren.**

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr geht in seiner Stellungnahme vom 19. Oktober 2020 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom 22. Juni 2020 nicht auf die Notwendigkeit der Durchführung einer Evaluierung ein. Das Ministerium stellt lediglich die Historie der Entwicklung der NSB nochmals ausführlich dar.

### **3. Aktuelle Förderung im Prüfungszeitraum**

Der Burgenlandkreis hat der NSB im Prüfungszeitraum eine Genehmigung für den Verkehr mit Straßenbahnen für den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2019 erteilt. Das Land hat im Prüfungszeitraum nachfolgende Mittel über die Regelung nach § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA zum Ausgleich der betrieblichen Verluste der NSB an den Burgenlandkreis als Aufgabenträger ausgezahlt, die der Burgenlandkreis vollständig an die NSB weitergeleitet hat:

**Tabelle 17: Ausgereichte Zuwendungen an den Burgenlandkreis**

Zuwendungen	2015	2016	2017	2018	2019*
§ 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA	65.000 €	65.000 €	70.600 €	70.600 €	70.600 €

Quelle: Zuwendungsbescheide des Landesverwaltungsamtes

\* Die Förderung 2019 war nicht Prüfungsgegenstand.

Wir haben im Rahmen der Prüfung keine Verstöße bei der Gewährung und Verwendung der Zuwendung festgestellt.

Für problematisch halten wir aber, dass das Land im ÖPNVG LSA für eine touristische Straßenbahn, die auch im Bereich des ÖPNV mittlerweile regelmäßig fährt, eine Sonderregelung geschaffen hat. Wurde die NSB bis 2010 noch als Modellvorhaben gefördert, erfolgt seit 2011 die gesonderte Förderung nach § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA.

Wir konnten keine Gründe feststellen, die es haushaltsrechtlich rechtfertigen, eine dauerhafte Sonderfinanzierung der NSB aus Regionalisierungsmitteln zu gewähren.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr weist in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes auf die Historie der Entwicklung der NSB hin. Das Ministerium macht dabei auch Ausführungen zur touristischen Rolle der NSB, zu der Einbeziehung der NSB in die Landesinitiative „Urban 21“, zum 7-monatigen Probebetrieb sowie zu der Förderung der NSB als Modellvorhaben nach § 8 Abs. 7 Nr. 1 ÖPNVG LSA. Das Ministerium und der Burgenlandkreis suchten in Folge nach Möglichkeiten zur weiteren Unterstützung der NSB. Mit der Neufassung des ÖPNVG LSA in 2011 wurde eine Regelung zur dauerhaften Förderung des Betriebs von historischen Straßenbahnen geschaffen. Darüber hinaus führt das Ministerium an, dass in 2013 für den Streckenabschnitt Vogelwiese – Salztor ein Antrag auf Investitionsförderung gestellt wurde. Das Ministerium bekannte sich erneut zur NSB und entschied den Antrag positiv. Zur Einhaltung der mit der Förderung einhergehenden Zweckbindung wurde von Seiten des Burgenlandkreises die Genehmigung für den Verkehr mit Straßenbahnen bis 2034 erteilt. Auch im Stadtentwicklungskonzept der Stadt Naumburg ist die Verknüpfung von Bus-, Bahn- und auch der Straßenbahnverbindungen festgeschrieben.

Das Ministerium weist auf sein Schreiben vom 22. September 2015 hin, in dem es die Zusage der Gewährung der finanziellen Mittel nach § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG bis 2027 zusichert.

Das Ministerium sieht in der Entwicklung der NSB (Fahrgastzahlen und Beförderungsprognosen) einen positiven Trend. Es sieht eine Kürzung oder den Wegfall der Förderung als nicht zielführend an.



Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für notwendig, dass das Land unter Darlegung der Gründe für diese Sonderfinanzierung sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer durchzuführenden Evaluierung die Fortführung der Finanzierung prüft.

#### 4. Wirtschaftliche Entwicklung und Gesamtfinanzierung

Neben den geprüften Zuwendungen nach § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA erhält die NSB weitere Mittel im Rahmen der Gesamtfinanzierung. Aus der Gewinn- und Verlustrechnung der NSB und den Verwendungsnachweisen stellt sich das im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

**Tabelle 18: Finanzierung der NSB**

- in € -

	2015	2016	2017	2018	2019*
<b>Erträge</b>	<b>306.439</b>	<b>328.490</b>	<b>391.967</b>	<b>454.689</b>	<b>491.899</b>
<i>Umsatzerlöse gesamt</i>	<i>303.718</i>	<i>321.657</i>	<i>368.904</i>	<i>407.513</i>	<i>449.945</i>
davon § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA	65.000	65.000	70.600	70.600	70.600
davon § 8a ÖPNVG LSA	73.268	70.947	91.859	117.082	126.509
davon Stadt Naumburg	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
davon übrige Umsatzerlöse	140.450	160.710	181.445	194.831	227.836
<i>Sonstige Erträge</i>	<i>2.721</i>	<i>6.833</i>	<i>23.063</i>	<i>47.176</i>	<i>41.954</i>
<b>Aufwendungen</b>	<b>305.073</b>	<b>328.295</b>	<b>392.844</b>	<b>449.827</b>	<b>497.102</b>
<b>Jahresergebnis</b>	<b>1.366</b>	<b>195</b>	<b>- 877</b>	<b>4.862</b>	<b>-5.203</b>
<b>Weitere Angaben</b>					
Fahrgäste Linienverkehr	103.091	134.550	152.508	178.625	185.900
Kostendeckungsgrad in %	44	48	49	51	51

Quelle: Jahresabschlüsse und Verwendungsnachweise der NSB der jeweiligen Jahre

\* Die Förderung 2019 war nicht Prüfungsgegenstand.

Die Übersicht zeigt, dass die NSB neben den eigenen Einnahmen verschiedene Mittel erhalten hat, um die betrieblichen Fehlbeträge ausgleichen zu können. Zudem hatte die NSB in den letzten Jahren eine erhebliche Steigerung im Rahmen der Beförderung im Linienverkehr zu

verzeichnen, was sich auch in der Steigerung der eigenen Einnahmen (übrige Umsatzerlöse) ausdrückte.

Der Burgenlandkreis als Aufgabenträger hat sich nur über die Weiterreichung der Zuweisungen nach § 8a ÖPNVG LSA und der Zuwendungen nach § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA beteiligt. Nach Ansicht des Burgenlandkreises gäbe es keine Gründe, sich darüber hinaus an der Finanzierung der NSB zu beteiligen. Eine gesonderte Finanzierung aus dem Haushalt des Burgenlandkreises sei derzeit nicht durchsetzbar. Um Planungssicherheit für die NSB zu gewähren, habe der Burgenlandkreis die NSB im Nahverkehrsplan für den Planungszeitraum 2019 bis 2029 berücksichtigt und die Genehmigung für den Betrieb nach Personenbeförderungsgesetz am 16. August 2019 für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2034 erteilt.

Wir halten es für unverzichtbar, dass sich der Burgenlandkreis als Aufgabenträger mit eigenen Mitteln an der Finanzierung der NSB beteiligt. Dies wäre auch deshalb folgerichtig, weil die Stadt Naumburg dies seit Jahren tut. Sie unterstützt die NSB in verschiedenster Weise. So zahlt die Stadt jährlich 25.000 € an die NSB als Betriebskostenzuschuss. Außerdem hat die Stadt mit der NSB einen Nutzungsvertrag zur kostenlosen Nutzung des Schienennetzes und der Fahrleitungen sowie der damit verbundenen Anlagen geschlossen. Darüber hinaus erfolgt die Verpachtung des Straßenbahndepots und des Bahnstromunterwerkes pachtzinsfrei.

Wir haben dem Entwicklungskonzept der NSB entnommen, dass die NSB plant, die Fahrgastentwicklung in den nächsten Jahren um mindestens 25 % zu steigern. Dies will die NSB durch den möglichen Ringschluss der Straßenbahntrasse sowie durch veränderte und optimierte Fahrzeiten und Taktungen erreichen.

Wir geben dabei zu bedenken, dass die Umsetzung des Entwicklungskonzeptes der NSB und die damit verbundenen Erweiterungen bei einem Kostendeckungsgrad von ca. 50 % zu weiteren Fehlbeträgen führen wird. Um diese Fehlbeträge auszugleichen, wird es notwendig sein, dass zusätzliche Zahlungen durch Dritte erfolgen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr verweist in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelteilung des Landesrechnungshofes auf sein Schreiben vom 22. September 2015. In diesem sichert das Ministerium die Förderung bis 2027 in der Höhe des Jahres 2018 zu. Darüber hinaus nimmt das Ministerium auch Stellung zur Rolle des Burgenlandkreises. Es hebt die Rolle als Aufgabenträger hervor und sieht ebenso den Burgenlandkreis stärker in der Pflicht, sich auch mit eigenen Mitteln an der Finanzierung des Betriebes der NSB zu beteiligen.

Das Ministerium hat zugesichert, über das Ergebnis der Abstimmung mit dem Burgenlandkreis zu informieren.

**Der Landesrechnungshof hat deshalb dem Land empfohlen, eine künftige Erhöhung der Zuweisungen auszuschließen und die Zuweisungen nach § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG auf den Betrag von 2018 zu deckeln.**

**Darüber hinaus sollte das Land zur Bedingung machen, dass sich der Aufgabenträger angemessen an der Finanzierung der NSB beteiligt.**

## **5. Fazit**

**Das Land finanziert seit Jahren ausschließlich die NSB über § 8b Abs. 2 Nr. 4 ÖPNVG LSA als Sonderregelung aus Regionalisierungsmitteln. Das Land hat bisher weder eine Evaluierung des Projektes durchgeführt, noch hat es die notwendigen Anstrengungen unternommen, den Burgenlandkreis als Aufgabenträger mit eigenen Haushaltsmitteln in die Finanzierung der NSB einzubinden.**

**Der Landesrechnungshof hält sowohl eine Evaluierung der Finanzierung der NSB als auch die Beteiligung des Burgenlandkreises mit eigenen Haushaltsmitteln für dringend geboten.**

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
Kapitel	15 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	671 03	–	Erstattungen an die SUNK
	685 54	–	Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen im Rahmen des Kompensationsflächenmanagements
	685 55	–	Zuwendungen an die SUNK im Rahmen der Zuordnung der Flächen des Grünen Bandes und des Nationalen Naturerbes
	685 56	–	Zuschüsse an die SUNK
geprüfte Bilanzsumme	2015 bis 2017	–	6.718.136,24 € (am 31. Dezember 2017)

## **5 Mangelhafte Verwaltung des Stiftungsvermögens der Stiftung Umwelt, Natur- und Klimaschutz des Landes Sachsen-Anhalt**

---

**Die Stiftung Umwelt, Natur- und Klimaschutz des Landes Sachsen-Anhalt (SUNK) ist nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben aus den Einnahmen ihres Stiftungskapitals zu finanzieren.**

**Die Abhängigkeit der SUNK von den Kapitalmärkten führte zu Problemen in der Finanzierbarkeit der Stiftungsarbeit. Die Stiftung entschied, sich wegen der dauerhaften Niedrigzinsen und dem Sinken des Zinsniveaus an risikoreichen Kapitalanlagen zu beteiligen, um weiterhin Erträge erwirtschaften und die umfangreichen Aufgaben der Stiftung finanzieren zu können. Neben dem Ausbleiben von Ausschüttungen führte diese Anlagestrategie zum (Teil-) Verlust des eingesetzten Stiftungskapitals.**

### **1. Vormerkungen**

Das Land Sachsen-Anhalt gründete am 27. Juli 2005 die SUNK als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Das Land, vertreten durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und

Energie, ist alleiniger Stifter. Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Vorstand.<sup>124</sup> Stiftungsbehörde ist das für Umwelt, Natur- und Klimaschutz zuständige Ministerium.<sup>125</sup>

Der Stiftungszweck ist die Förderung

- von Maßnahmen des Schutzes und der Pflege von Natur und Umwelt,
- von Maßnahmen des Klimaschutzes, des effizienten Umgangs mit Energie und der Schonung natürlicher Ressourcen,
- des Bewusstseins über Auswirkungen menschlichen Handelns auf Natur und Umwelt,
- von Maßnahmen zur Entwicklung und Verbreitung einer umweltverträglichen Lebens- und Wirtschaftsweise sowie
- von Miet- und Pachtverträgen, des Erwerbs und der zivilrechtlichen Sicherung von Grundstücken in Sachsen-Anhalt sowie des Erbbaurechts an Grundstücken in Sachsen-Anhalt, die für den Naturschutz und die Sicherung des Naturhaushaltes von besonderer Bedeutung sind.

Darüber hinaus ist die SUNK Träger freiwilliger ökologischer Dienste und führt jährlich mit wechselnden Themen einen Umweltpreiswettbewerb durch.

Das Land hat im Jahr 2010 den Stiftungszweck um das Kompensationsflächenmanagement erweitert<sup>126</sup> und für dessen Errichtung in den Jahren 2010 bis 2013 Mittel zur Verfügung gestellt<sup>127</sup>. Darüber hinaus nimmt die SUNK Aufgaben aus dem Gesetz über die Festsetzung des Nationalen Naturmonuments „Grünes Band Sachsen-Anhalt - Vom Todesstreifen zur Lebenslinie“ wahr.

Die Stiftung soll zur Erfüllung ihres Stiftungszwecks Einnahmen aus u. a. Kapitalerträgen erzielen sowie ihren Kapitalstock in seiner Substanz ungeschmälert und dauerhaft erhalten.<sup>128</sup>

Der Stiftungsrat der SUNK beschloss am 24. Mai 2017, dass die Verwaltung des freiwerdenden Stiftungskapitals durch das Land wahrgenommen werden soll.

Wir haben im Jahr 2019 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SUNK insbesondere für die Haushaltsjahre 2015 bis 2017 geprüft, u. a. die Verwaltung des Stiftungsvermögens.

<sup>124</sup> §§ 5 bis 7 Gesetz über die Stiftung Umwelt, Natur- und Klimaschutz des Landes Sachsen-Anhalt vom 27. Juli 2005 (GVBl. LSA S. 478), zul. geändert durch Gesetz vom 4. November 2015 (GVBl. LSA S. 564) - im Folgenden als Gesetz über die SUNK bezeichnet und §§ 4 bis 8 Satzung der Stiftung Umwelt, Natur- und Klimaschutz, in Kraft getreten am 17. November 2011, geändert am 8. Mai 2015, veröffentlicht auf [www.sunk-lsa.de](http://www.sunk-lsa.de).

<sup>125</sup> § 1 Abs. 2 Gesetz über die SUNK.

<sup>126</sup> § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 i. V. m. § 2 Abs. 1 Gesetz über die SUNK, Änderung vom 18. Januar 2011 (GVBl. LSA, S. 4).

<sup>127</sup> Mitteilung des Landesrechnungshofes über die Prüfung des Kompensationsflächenmanagements des Landes Sachsen-Anhalt (Kompensationsverzeichnis, Ökokonto) vom 1. September 2017.

<sup>128</sup> § 4 Abs. 3 Gesetz über die SUNK.

## 2. Unzureichende Einnahmeentwicklung

Das Land Sachsen-Anhalt hat die SUNK gegründet, um „das politisch erklärte Ziel der Reduktion von Zuwendungsstiftungen hin zu leistungsstärkeren Strukturen auch im Umweltbereich [zu] manifestieren. Zugleich ist es erklärtes Ziel, Zustiftungen<sup>129</sup> von Dritten zu akquirieren, um privates Engagement im Umweltbereich weiter zu stärken.“<sup>130</sup>

Das Land stattete die Stiftung mit rund 5 Mio. € Stiftungskapital sowie Grundstücken, Immobilien und beweglichen Sachen aus. Nach dem Willen des Landes soll die SUNK ihre Einnahmen grundsätzlich aus Kapitalerträgen und anderen Einnahmen generieren (Kapital- oder Vermögensstiftung). Darüber hinaus hat es die SUNK beauftragt, den „Kapitalstock ... in seiner Substanz dauerhaft und ungeschmälert zu erhalten“<sup>131</sup>.

Bei der Prüfung der Stiftung haben wir festgestellt, dass die SUNK bis zum Jahr 2016 ausreichende Kapitalerträge erzielte. Danach war sie aufgrund der andauernden Niedrigzinsen nicht mehr in der Lage, auskömmliche Erträge zu erwirtschaften. Zudem wurde der Stiftungszweck im Jahr 2010 u. a. um den Aufbau von Flächen- und Maßnahmenpools für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung erweitert und der Stiftung im Jahr 2019 Aufgaben aus dem Grünes-Band-Gesetz übertragen. Damit wurden originäre Aufgaben der Naturschutzverwaltung auf die SUNK übertragen, da es sich um den Vollzug des Naturschutzrechtes handelt.<sup>132</sup>

In Folge musste das Land die Stiftung in den Jahren 2017 bis 2019 mit insgesamt 1.900.000 € (institutionelle Förderung) fördern, um den Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten. Für die Jahre 2020 bis 2024 hat es gleichfalls institutionelle Förderungen i. H. v. insgesamt 7.231.200 € für die Stiftung geplant (vgl. Haushaltsplan 2020/2021).

Damit hat das Land sein ursprüngliches Ziel, die SUNK als finanziell unabhängige Stiftung zu betreiben, durch die allgemeine Entwicklung auf dem Finanzmarkt und durch die Übertragung neuer Aufgaben nicht erreicht. Darüber hinaus gab es keine Zustiftungen Dritter. Nach unserer Auffassung wird die SUNK zur Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben dauerhaft auf Zuwendungen und Zuschüsse angewiesen sein.

<sup>129</sup> Eine Zustiftung ist eine freiwillige Zuwendung an eine Stiftung, die das Stiftungskapital erhöht, also nicht ausgegeben wird und damit der Stiftung erhalten bleibt.

<sup>130</sup> Vgl. LT-Drs. 4/2039 vom 22. Februar 2005 mit anliegendem Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenführung der „Stiftung Umwelt und Naturschutz Sachsen-Anhalt“ mit der „Stiftung Klimaschutz in Sachsen-Anhalt“.

<sup>131</sup> § 4 Abs. 3 Gesetz über die SUNK.

<sup>132</sup> § 16 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I 2009, S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 709), § 9 i. V. m. § 1 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) vom 10. Dezember 2010 (GVBl. LSA 2010, S. 569), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Oktober 2010 (GVBl. LSA S. 346).

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stiftungsbehörde die übertragenen Aufgaben der SUNK und ihre Finanzierung überprüft. Insbesondere hat die Stiftungsbehörde die Frage zu klären, ob nicht bestimmte Aufgaben durch die Verwaltung selbst oder andere Alternativen wahrgenommen werden sollten.**

### **3. Mangelhafte Verwaltung der Kapitalanlagen**

Das Land verfolgte bei der Stiftungsgründung das grundsätzlich zu begrüßende Ziel, die Finanzierung der Stiftung unabhängig von öffentlichen Zuwendungen auszugestalten.

Dazu hatte die Stiftung bis zum Jahr 2011 ihr Grundstockkapital in festverzinslichen Anleihen, die an der Börse gehandelt werden konnten, angelegt. Vorgaben für die Kapitalanlage hat der Vorstand im Jahr 2011 folgendermaßen beschlossen:

- Langfristig reale Kapitalerhaltung
- Wertverlust der Anlage ist weitestgehend auszuschließen
- Laufzeit maximal fünf Jahre
- Sichteinlagen, Tagesgelder, Fest- und Termingelder, Spareinlagen
- Festverzinsliche Wertpapiere (Anleihen) mit Rating „A“-Bereich.

Wir haben bei unserer Prüfung festgestellt, dass die SUNK zur Verwirklichung des Stiftungszwecks das Stiftungskapital teilweise am Kapitalmarkt anlegte. Eine Neuanlage des Stiftungskapitals in sichere Anlagen, wie beispielsweise Bundesanleihen, war für die SUNK im Niedrigzinsumfeld zur Erfüllung des Stiftungszwecks nicht ausreichend.

Das sinkende Zinsniveau minderte die Erträge der Stiftung erheblich.

Um Kapitalerträge auch im Niedrigzinsumfeld zu erwirtschaften und die teils umfangreichen und im Zeitablauf anwachsenden Aufgaben zu bewältigen, investierte die SUNK ab dem Jahr 2012 einen Teil des Stiftungskapitals in risikoreiche Beteiligungen und Investmentfonds.

Bei der Auswahl der Kapitalanlagen bediente sich die Stiftung eines externen Finanzberaters, den sie mit dem Anlegen eines Teils des Stiftungskapitals beauftragt hatte.

Wir haben für diesen Teil der Kapitalanlagen der SUNK festgestellt, dass

- die Stiftung vertraglich langfristig (bis zu 15 Jahre) in geschlossene Beteiligungen investiert hat,
- diese Anteile regelmäßig weder am Primärmarkt noch am Sekundärmarkt verkauft werden können und der Anteil vom investierten Stiftungsvermögen der SUNK bis Vertragsende nicht zur Verfügung steht,
- Absicherungsgeschäfte für die Beteiligungen der Stiftung nicht möglich waren,
- das Risiko der unternehmerischen Beteiligung im Totalausfall dieser Beteiligungen besteht,
- bei (zumindest einem Teil der) geschlossenen Beteiligungen sowie Beteiligungen an Investments durch die eingeschränkte Möglichkeit der laufenden Beurteilung der Werthaltigkeit eine konkrete Gefahr für den dauerhaften und nominellen Verlust besteht.

Feststellungen zu ausgewählten Beispielen von Kapitalanlagen sind in der nachfolgenden Nr. 4 dargestellt und erläutert.

Auf die mit den Kapitalanlagen verbundenen Probleme und Risiken haben wir im Rahmen der Prüfung nach § 109 LHO die Stiftung regelmäßig hingewiesen. So haben wir bereits zur Prüfung der Haushaltsrechnung 2012 empfohlen, eine Anlagerichtlinie für Kapitalanlagen zu erarbeiten. Erst im Jahr 2017 ist der Stiftungsrat tätig geworden und hat eine Anlagerichtlinie erlassen. Darüber hinaus hat der Stiftungsrat am 24. Mai 2017 beschlossen, die Verwaltung des derzeit freien Kapitals der Stiftung sofort an das Ministerium der Finanzen zu übertragen.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben es die Stiftungsorgane versäumt, das Stiftungskapital sicherheitsorientiert und mit dem Ziel des nominellen Kapitalerhalts anzulegen. Sie haben es zudem unterlassen, die vom Landesrechnungshof empfohlenen Maßnahmen zur Kontrolle über die Entwicklung dieser Kapitalanlagen zu ergreifen, um damit die finanzielle Lage der Stiftung zu optimieren (z. B. Anlagerichtlinie, Monitoring).**

Wir haben uns zu der Problematik bereits in unserem Grundsatzbeitrag im Jahresbericht 2012, Teil 1 geäußert. Hier wiesen wir „generell auf die Notwendigkeit hin, dass die Stiftungen die Verwaltung Ertrag bringenden Vermögens hinsichtlich der Anlagegrundsätze und Erfolgsmessung regelmäßig zu überprüfen haben. Das fachlich zuständige Ministerium sowie das Ministerium der Finanzen sollten beratend tätig werden.“<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Jahresbericht 2012 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2011, Teil 1; hier: Abschnitt A – Mängel bei der öffentlichen Förderung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung staatlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts am Beispiel der „Stiftung Moritzburg - Kunstmuseum des Landes Sachsen-Anhalt“ der Haushaltsjahre 2004 bis 2010.



Wir halten diese für die staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts, also auch für die SUNK, geäußerten Empfehlungen weiterhin aufrecht.

Die Landesregierung hat bereits im Vorfeld des Jahresberichtes – als Ergebnis der zugrundeliegenden Prüfung – am 5. Juni 2012 einen sehr weitgehenden Beschluss zu „Vorschlägen zu Strukturreformmaßnahmen und deren Umsetzung in den staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts in Sachsen-Anhalt“ gefasst.

#### **4. Ausgewählte Beispiele zu Anlagen von Stiftungskapital an geschlossenen Beteiligungen**

Wir haben bei der Prüfung festgestellt, dass sich die SUNK unter Zuhilfenahme des bereits erwähnten Finanz- und Anlageberaters mit Kapital i. H. v. 1 Mio. € an Gesellschaften in der Rechtsform der GmbH bzw. GmbH & Co. KG beteiligte.

Die Besonderheit bei derartigen Beteiligungen und Investments besteht darin, dass die erworbenen Anteile regelmäßig nur schwer wieder veräußerbar sind. Das eingesetzte Stiftungskapital steht dem Anleger während der relativ langen Laufzeit nicht anderweitig zur Verfügung. In der Regel gibt es keinen funktionierenden Sekundärmarkt für Anteile geschlossener Fonds, sodass es schwierig ist, während der Laufzeit eines Fonds die Anteile zu veräußern und den eingesetzten Betrag zurückzuerhalten.

Es besteht das Risiko, dass die Fondsgesellschaft oder einzelne Beteiligungen ausfallen oder Marktentwicklungen zum Totalverlust der Einlage führen, da es sich hier nicht um breit gestreute Publikumsfonds handelt.

Beispiele für ausgewählte Beteiligungen und Risiken der SUNK sind:

- Beteiligung an einer GmbH & Co. KG: Beteiligung durch eine Kommanditeinlage i. H. v. 200.000 €<sup>134</sup>, eingezahlt am 4. Dezember 2012 mit einer vertraglichen Laufzeit von zehn Jahren bis zum Jahr 2022:

Gemäß dem Produktinformationsblatt handelt es sich um einen geschlossenen Fonds. Das Anlageobjekt ist eine gemeinsame Beteiligung der Emittentin mit einem Co-Investor an einer Investitionsgesellschaft, die sich zusammen mit institutionellen Investoren<sup>135</sup> über eine

<sup>134</sup> Dies entsprach 4,01 % am Stiftungsvermögen i. H. v. 4.987.159,11 € zum 31. Dezember 2012.

<sup>135</sup> Als institutionelle Anleger werden alle juristischen Personen bezeichnet. Hierzu zählen Banken, Versicherungen, Fondsgesellschaften, aber auch Unternehmen, die ihre Pensionskassen in Wertpapieren anlegen oder ihre Fremdwährungsbestände absichern.  
(Quelle: <https://boersenlexikon.faz.net/definition/institutionelle-anleger/>).

türkische Beteiligungsgesellschaft mittelbar an einer türkischen Wasserwerkgesellschaft beteiligt. Der Anleger geht mit dieser unternehmerischen Beteiligung eine langfristige Verpflichtung ein.

Der wirtschaftliche Erfolg der Investition und damit auch der Erfolg der Vermögensanlage konnte bei Vertragsabschluss nicht mit Sicherheit prognostiziert werden und birgt erhebliche Risiken bis zum Totalverlust des eingesetzten Kapitals. Höhe und Zeitpunkt von Zuflüssen konnte der Finanz- und Anlageberater weder zusichern noch garantieren. Der wirtschaftliche Erfolg ist von einer Vielzahl variabler Faktoren abhängig.

Die Emittentin könnte zahlungsunfähig werden aufgrund geringerer Einnahmen und/oder höherer Ausgaben als prognostiziert oder in Überschuldung geraten. Die daraus folgende Insolvenz der Emittentin könnte zum Verlust des eingesetzten Kapitals führen, da die Emittentin keinem Einlagensicherungssystem angehört.

Für uns war es nicht möglich, festzustellen, ob die Beteiligung an der GmbH & Co. KG werthaltig ist. Eine Überprüfung war lediglich anhand der Kontoauszüge und Saldenbestätigungen der SUNK möglich. Die SUNK konnte bis zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Rendite auf das eingesetzte Kapital erzielen. Ein Verkauf der Beteiligung an der GmbH & Co. KG an einem Sekundärmarkt war nicht möglich.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stiftung zusammen mit der Stiftungsbehörde prüft, ob es Nachweise zur Werthaltigkeit der Investition gibt, diese bewertet und ggf. Konsequenzen daraus zieht sowie darüber Bericht erstattet.**

- Kaufpreis für 25 Container i. H. v. 111.250 €<sup>136</sup> und deren Vermietung für die Dauer von fünf Jahren durch Verwaltungsvertrag mit einer GmbH:

Die Stiftung hat am 10. Dezember 2012 von einer GmbH 25 Container gekauft und mit dieser einen Verwaltungsvertrag für die Verwaltung und Vermietung dieser Container für fünf Jahre geschlossen.

Nach dem Prospekt handelt es sich um eine unternehmerische Investition, die für die Stiftung mit Risiken bis zum Totalverlust des eingesetzten Kapitals verbunden sein könnte, da ein längerfristiges Engagement eingegangen wird, dessen wirtschaftliche Entwicklung nicht abschließend prognostizierbar ist. Bei entsprechend negativer Entwicklung ist ein Totalverlust des eingesetzten Kapitals möglich. Es besteht das Risiko, dass die GmbH den Mietzahlungsverpflichtungen nicht, nicht in vollem Umfang oder nicht rechtzeitig nachkommt. Daraus können sich – sofern die GmbH nicht für den Mietausfall aufkommen kann – für den Anleger wirtschaftliche Nachteile ergeben.

---

<sup>136</sup> Dies entsprach 2,23 % am Stiftungsvermögen i. H. v. 4.987.159,11 € zum 31. Dezember 2012.

Durch die Vermietung dieser Container sollte die Stiftung insgesamt Mieterträge i. H. v. 72.125 € vereinnahmen. Zum Ende der Vertragslaufzeit im Jahr 2017 sollte sie einen Rückkaufswert i. H. v. 75.000 € erhalten.

Tatsächlich erhielt die SUNK bis zum vierten Quartal 2015 zusammenfassend Mietzahlungen i. H. v. 42.620,50 €. Weiterhin bekam sie eine Sonderzahlung i. H. v. 2.250,81 €.

Im Jahr 2016 wurde das Insolvenzverfahren über das Vermögen der GmbH eröffnet. Bis zum Zeitpunkt unserer Prüfung hat die SUNK 25.966,25 € durch den Insolvenzverwalter als Rückzahlung erhalten.

**Die SUNK hat bei der Beteiligung an einer GmbH bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof einen Teilverlust des eingesetzten Stiftungskapitals von insgesamt 40.412,44 € erlitten.**

Aus den zwei Beispielen wird deutlich, dass nach dem Erwerb der Beteiligungen die bestehenden Risiken nicht mehr sachgerecht begrenzt werden konnten. In den Verträgen waren keine vorzeitigen Verkaufsrechte vorgesehen und auch ein Verkauf auf einem Sekundärmarkt war nicht möglich. Die Stiftungsorgane hätten auf Sicherheit und Liquidität der Kapitalanlagen achten müssen. Sie haben es versäumt, das Stiftungskapital mit dem Ziel des nominellen Kapitalerhalts anzulegen.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Stiftung durch Fehlentscheidungen zumindest in einem Fall ein Schaden entstanden ist. Der Vorstand der Stiftung, der Stiftungsrat sowie die Stiftungsbehörde haben ihre Aufgaben nicht entsprechend sachgerecht wahrgenommen. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das Finanzvermögen der SUNK zukünftig ausschließlich durch das Ministerium der Finanzen verwaltet wird.**

*Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hat in seinem Schreiben vom 9. April 2021 gegen den Sachverhalt und seine Darstellung im Entwurf des Jahresberichtsbeitrages keine Einwendungen erhoben.*

## **5. Fazit**

**Das Land hat sein ursprüngliches politisches Ziel, die SUNK als finanziell unabhängige Stiftung zu betreiben, nicht erreicht. Zustiftungen Dritter erhielt die SUNK ebenfalls nicht. Die Abhängigkeit der Stiftung von den Kapitalmärkten bei der Erhaltung des Grundstockkapitals führte zu Problemen in der Finanzierung der Stiftungsarbeit.**

**Der Landesrechnungshof hält es unter diesen Rahmenbedingungen für notwendig, dass das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie als Stiftungsbehörde die der Stiftung übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung zeitnah evaluiert und Alternativen prüft.**

**Das Ministerium hat seine Gesamtverantwortung als Stiftungsbehörde und Fachaufsicht zu intensivieren, so dass die SUNK in die Lage versetzt wird, bei der Fortführung ihrer Tätigkeit konsequent jegliches Optimierungspotential zu nutzen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## Zuständigkeit des Senates

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

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens</li> <li>- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</li> <li>- Schuldenverwaltung des Landes</li> <li>- Rundfunkangelegenheiten</li> <li>- Staatskanzlei und Landtag</li> <li>- Übergreifende Angelegenheiten</li> <li>- Sonderaufgaben</li> <li>- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben</li> </ul>
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steuerverwaltung</li> <li>- Arbeit, Gesundheit, Soziales</li> <li>- Bildung und Kultur</li> <li>- Wissenschaft und Forschung</li> <li>- Justiz und Gleichstellung</li> <li>- Informations- und Kommunikationstechnik</li> <li>- Sport</li> </ul>
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Öffentliches Dienstrecht, Personal</li> <li>- Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten</li> <li>- Inneres</li> <li>- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen</li> </ul>
Abteilungsleiter 3	Herr Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raumordnung und Umwelt</li> <li>- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</li> <li>- Straßenbau</li> <li>- Wirtschaft, Technologie, Verkehr</li> <li>- Beteiligungen und Vermögen des Landes</li> </ul>
Abteilungsleiter 4	Herr Philipp	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)</li> <li>- Wohnungs- und Städtebau</li> </ul>

Redaktionsschluss war am 6. Mai 2021.

Dessau-Roßlau im Mai 2021

Barthel  
Präsident