

# Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Jahresbericht 2021**

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2020**



**Teil 1**

**Denkschrift und Bemerkungen**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Dienstgebäude**

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 bis 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: [poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de](mailto:poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de)

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

## Abkürzungsverzeichnis

AöR	–	Anstalten des öffentlichen Rechts
BGBl.	–	Bundesgesetzblatt
BLSA	–	Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt
EFRE	–	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	–	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
GVBl. LSA	–	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GWB	–	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IB	–	Investitionsbank Sachsen-Anhalt
IKT	–	Informations- und Kommunikationstechnologien
IMG	–	Investitions- und Marketinggesellschaft mbH
LHO	–	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	–	Land Sachsen-Anhalt
LSBB	–	Landesstraßenbaubehörde
LT-Drs.	–	Landtagsdrucksache
MBI. LSA	–	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
OVGU	–	Otto-von-Guericke Universität Magdeburg
VgV	–	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VOF	–	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VV	–	Verwaltungsvorschrift
VzÄ	–	Vollzeitäquivalente

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	III
Inhaltsverzeichnis .....	IV
Abschnitt A – Grundsatzbeitrag.....	6
Erneut erhebliche Mängel bei der Vergabe und Beauftragung von Beraterverträgen, Studien und Gutachten.....	6
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....	48
1 Unwirtschaftliche Organisation der Beihilfe- und Bezügebearbeitung.....	48
2 Probleme bei der Heimaufsicht .....	58
3 Unzureichende Entwicklung der wissenschaftlichen Weiterbildung an der Otto-von- Guericke-Universität Magdeburg.....	71
4 Keine optimale Umsetzung der Gewährung der Dürrehilfen .....	90
5 20 Jahre Werteverzehr bei der IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH ..	97
6 Finanzieller Schaden für das Land durch ineffizientes Handeln der Verwaltung .....	112
7 Defizite bei der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Straßenbauvorhaben.....	123
8 Verstoß gegen das Denkmalschutzgesetz .....	135
9 Finanzieller Schaden für das Land durch Vergaberechtsverstöße und Teilung einer Baumaßnahme.....	151
Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten .....	164
Prüfung bei der Medienanstalt Sachsen-Anhalt .....	164
Abschnitt D – Ergebnisbericht .....	171
Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes .....	184
Zuständigkeit des Senates .....	185

*Nach der Landtagswahl am 6. Juni 2021 wurden die Geschäftsbereiche und auch die Bezeichnungen der Ministerien teilweise geändert.<sup>1</sup>*

*Die Beiträge des vorliegenden Jahresberichtes beruhen auf Prüfungsergebnissen, die überwiegend den Zeitraum vor dem 6. Juni 2021 betreffen. Die neuen Bezeichnungen der Ministerien hat der Landesrechnungshof deshalb nur dann verwendet, wenn Empfehlungen und Schlussfolgerungen für zukünftige Jahre dargestellt wurden.*

---

<sup>1</sup> *Beschluss der Landesregierung über den Aufbau der Landesregierung Sachsen-Anhalt und die Abgrenzung der Geschäftsbereiche mit Inkrafttreten am 19. Oktober 2021 (MBl. LSA 2021, S. 660).*

## **Abschnitt A – Grundsatzbeitrag**

### **Erneut erhebliche Mängel bei der Vergabe und Beauftragung von Beraterverträgen, Studien und Gutachten**

---

Im Zeitraum von 2014 bis 2016 hat die Landesverwaltung insgesamt 228 Verträge mit Beratungsleistungen im Umfang von rund 7,4 Mio. € aus dem Landeshaushalt verausgabt. Darüber hinaus hat sie im Zeitraum 2004 bis 2016 im Rahmen von Inhouse-Geschäften in 36 Fällen Beratungsleistungen mit einem Auftragsvolumen von rund 20,3 Mio. € beauftragt.

Die erneute Prüfung von Beraterverträgen, Studien und Gutachten zeigte, wie bereits in früheren Prüfungen des Landesrechnungshofes, wiederum erhebliche Mängel auf.

Beraterverträge von Mehrheitsbeteiligungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, die auf Veranlassung der Landesverwaltung beauftragt wurden, waren zum erheblichen Teil komplett der parlamentarischen Kontrolle in Sinne der Landtagsbeschlüsse zur Transparenz von Beraterverträgen entzogen.

Die Landesverwaltung hat bei der Beauftragung von Gutachten, Studien und Beratungsleistungen vergabe- und haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet. So hat sie in rund drei Viertel aller Verträge Leistungen freihändig und überwiegend ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Damit hat sie Prinzipien des Wettbewerbs missachtet.

Die Transparenzbeschlüsse des Landtages zu Beraterverträgen sowie die Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beratungsverträgen hat die Landesverwaltung nicht konsequent umgesetzt. So wurden im Zeitraum von 2014 bis 2016 in 32 Fällen Beraterverträge nicht vorab dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegt. In einer Vielzahl von Fällen hat die Landesverwaltung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Erfolgskontrollen durchgeführt.

Die Landesverwaltung hat dem Landesrechnungshof die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Unterlagen nicht vollständig vorgelegt und dadurch gegen Auskunftspflichten nach § 95 Landeshaushaltsordnung (LHO) verstoßen.

**Das Verwaltungshandeln der Investitionsbank war bisher nicht einheitlich und ausreichend dokumentiert. Insbesondere das Zustandekommen von Angeboten vor Auftragserteilung konnte vielfach nicht geklärt werden. Die festgestellten Verstöße wurden nach Einschätzung des Landesrechnungshofes durch eine besondere Nähe zwischen damaligen Entscheidungsträgern des Ministeriums der Finanzen, der Investitionsbank und eines bestimmten Unternehmens begünstigt.**

**Bei der Vergabe von Beratungsleistungen hat die Investitionsbank in erheblichem Umfang gegen das Vergaberecht, die allgemeinen Grundsätze des Wettbewerbs sowie gegen ihre eigenen internen Regelungen verstoßen. Sie hat häufig finanzielle Risiken durch die vorvertragliche Leistungserbringung ihrer Auftragnehmer in Kauf genommen und sich selbst und dem Land dadurch Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten entzogen.**

**Die Abrechnung von Geschäftsbesorgungsverträgen durch die Investitionsbank gegenüber dem Ministerium der Finanzen war überwiegend intransparent und teilweise fehlerhaft.**

**Das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr haben veranlasst, dass die Investitionsbank Eigenmittel für Aufgaben der Ministerien einsetzt. Die Investitionsbank hat damit gegen das Investitionsbankbegleitgesetz und die Verordnung über die Errichtung der Investitionsbank verstoßen.**

**Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr ließ im Einzelfall Kernaufgaben der Verwaltung durch Berater erbringen.**

## **1. Vorbemerkungen**

Wir haben seit dem Jahr 2004 mehrfach die Vergabe und Beauftragung von Beratungsleistungen an Dritte geprüft.

Die wesentlichen Ergebnisse aus der „Gutachtenprüfung“ des Zeitraums der Jahre 2010 bis 2013 haben wir in unserem Grundsatzbeitrag „Erhebliche Mängel und Verstöße bei der Vergabe und Beauftragung externer Beratungsleistungen, Studien und Gutachten“ des Jahresberichtes des Landesrechnungshofes 2016, Teil 1, Abschnitt A dargestellt.

Der Ausschuss für Finanzen hat in seiner 4. Sitzung am 14. September 2016 den Landesrechnungshof gebeten, seine Prüfung auch auf die Zeiträume ab 2014 auszudehnen sowie die

Investitionsbank einzubeziehen und im Rahmen einer weiteren Prüfung zu untersuchen. Dieser Bitte sind wir gefolgt.

Unsere jetzigen Untersuchungen umfassten die Prüfung der Beauftragung und Vergabe externer Gutachten, Beratungsleistungen und Studien durch die Landesverwaltung für den Anschlusszeitraum von 2014 bis 2016. Darüber hinaus haben wir die Prüfung erweitert und auch Verträge mit Beratungselementen der Investitionsbank, der Anstalten des öffentlichen Rechts (bis auf Ausnahmen) und der Mehrheitsbeteiligungen des Landes für den Zeitraum von 2010 bis 2016 untersucht. Außerdem haben wir auch Geschäftsbesorgungsverträge mit Beratungselementen sowie Inhouse-Geschäfte im Zeitraum 2004 bis 2016 untersucht.

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 29. September 2016 den 15. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss eingesetzt, der sich ebenfalls mit der Praxis der Landesverwaltung bei der Vergabe von Beraterverträgen, Gutachten und Studien befasst hat (LT-Drs. 7/421). Der Präsident des Landesrechnungshofes war in diesem Untersuchungsausschuss beratend tätig.

**Der Landtag hat die Ergebnisse aus den Beratungen des 15. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Anlass genommen, die LHO zu ändern. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung der LHO wurde eine gesetzliche Regelung zur Vorlage- und Anzeigepflicht bei Beraterverträgen, Studien oder Gutachten geschaffen. Die in den §§ 9 und 34a LHO enthaltenen neuen Regelungen sind am 29. Mai 2021 in Kraft getreten.**

**Der Landesrechnungshof begrüßt diese Änderungen.**

## **2. Gesamtüberblick**

### Zusammenfassung

Im Zeitraum von 2014 bis 2016 hat die Landesverwaltung insgesamt 228 Verträge geschlossen, die Beratungselemente enthalten. Hierfür wurden rund 7,4 Mio. € aus dem Landeshaushalt verausgabt. Nicht eingerechnet sind dabei die von den Hochschulen beauftragten Beratungsleistungen bzw. Dienstleistungen im Zusammenhang mit Baumaßnahmen, Prozessen und Gerichtsverfahren sowie ärztliche Gutachten.

Darüber hinaus hat die Landesverwaltung im Zeitraum von 2004 bis 2016 im Rahmen von Inhouse-Geschäften in 36 Fällen Verträge mit Beratungsleistungen gemeldet, für die sie rund 20,3 Mio. € verausgabt hat. Davon entfielen allein 32 Verträge mit einem finanziellen Umfang von rund 20,1 Mio. € auf die Investitionsbank.

Die sieben untersuchten Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) haben im Zeitraum von 2010 bis 2016 insgesamt 167 Verträge mit Beratungselementen abgeschlossen, für die sie rund

8,2 Mio. € verausgabt haben. Im Zeitraum von 2004 bis 2009 hat die Investitionsbank darüber hinaus weitere 57 Verträge mit Beratungselementen abgeschlossen und dafür Zahlungen i. H. v. 3,9 Mio. € geleistet. Nicht geprüft wurden folgende Anstalten des öffentlichen Rechts: Dataport sowie die Universitätsklinik Halle und Magdeburg. Ebenso wurden die Stiftungen des Landes nicht in die Prüfung einbezogen.

Die untersuchten 11 Mehrheitsbeteiligungen des Landes haben im Zeitraum von 2010 bis 2016 insgesamt 393 Verträge mit Beratungselementen abgeschlossen, für die sie rund 15,1 Mio. € verausgabt haben.

**Tabelle 1: Gesamtübersicht Verträge mit Beratungselementen**

Auftraggeber	Zeitraum	Anzahl	Volumen
Landesverwaltung	2014 bis 2016	228	rd. 7,4 Mio. €
Landesverwaltung über Inhouse-Geschäfte	2004 bis 2016	36	rd. 20,3 Mio. €
AöR (ohne Investitionsbank)	2010 bis 2016	40	rd. 1,2 Mio. €
Investitionsbank	2004 bis 2016	184	rd. 10,9 Mio. €
Mehrheitsbeteiligungen des Landes	2010 bis 2016	393	rd. 15,1 Mio. €

#### Anstalten des öffentlichen Rechts

Im Zeitraum 2004 bis 2016 wurden von den geprüften Anstalten des öffentlichen Rechts insgesamt 224 Verträge mit Beratungselementen im Umfang von rund 12,1 Mio. € geschlossen.

Den größten Anteil davon mit rund 10,9 Mio. € hat die Investitionsbank verausgabt (2004 bis 2016). Davon entfielen auf den Zeitraum 2010 bis 2016 rund 7,0 Mio. € (127 Verträge) und auf den Zeitraum 2004 bis 2009 rund 3,9 Mio. € (57 Verträge). Für den Zeitraum von 2010 bis 2016 entspricht dies mehr als 76 % aller getätigten Beratungsleistungen bei den geprüften Anstalten des öffentlichen Rechts.

Bei 65 der insgesamt 224 abgeschlossenen Verträge mit Beratungselementen im Umfang von 7,52 Mio. € ging die Initiative für die Beauftragung von der Rechts- oder der Fachaufsicht bzw. anderen Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung aus. 63 Fälle davon betrafen Verträge der Investitionsbank mit einer gezahlten Vergütung i. H. v. 7,48 Mio. €.

Landesbeteiligungen

Die Mehrheitsbeteiligungen des Landes schlossen im Zeitraum von 2010 bis 2016 insgesamt 393 entgeltliche Vereinbarungen/Verträge mit Beratungselementen. Bis zum September 2016 wurden hierfür rund 15,1 Mio. € verausgabt. Den größten Anteil hat hierbei die Nahverkehrservice Sachsen-Anhalt GmbH mit 114 Verträgen und Ausgaben i. H. v. 10,26 Mio. €, gefolgt von der Investitions- und Marketinggesellschaft mbH (IMG) mit 101 Verträgen und Ausgaben i. H. v. 1,11 Mio. €.

25 Verträge wurden auf Initiative bzw. im Auftrag der unmittelbaren Landesverwaltung abgeschlossen. Bis 2016 wurden insgesamt 8,54 Mio. € gezahlt. Die vereinbarte Vergütung betrug hierfür 11,39 Mio. €.

Landesverwaltung

Die von der Landesverwaltung insgesamt 228 beauftragten Gutachten, Studien bzw. externe Beratungsleistungen (ohne Inhouse Vergaben) verteilen sich auf die Ressorts wie folgt:

**Tabelle 2: Umfang der Verträge mit Beratungselementen je Ressort (2014 bis 2016)**

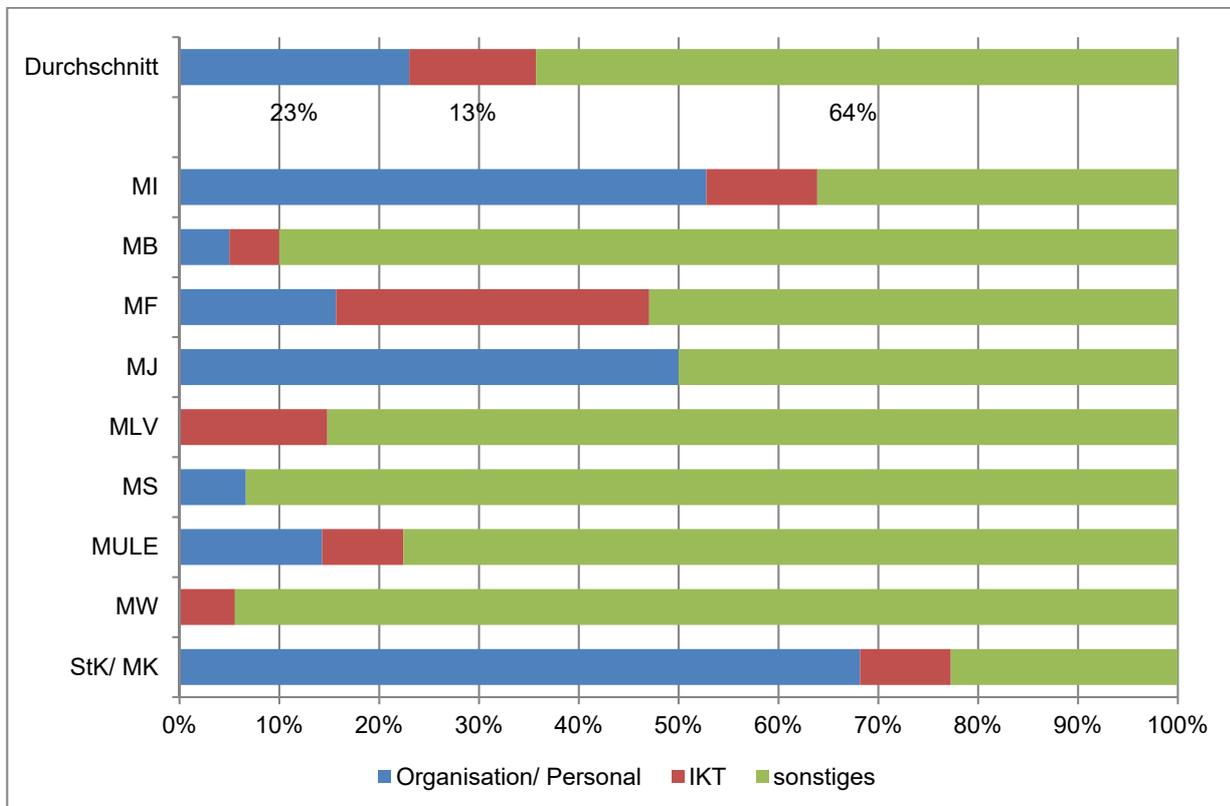
<b>Ressort</b>	<b>Anzahl Verträge</b>	<b>gezahlte Vergütung 2014 bis 2016</b>	<b>Anteil</b>
Ministerium für Inneres und Sport (MI)	32	268.833,49 €	3,63 %
Ministerium für Bildung (MB)	19	149.447,34 €	2,02 %
Ministerium der Finanzen (MF)	42	2.864.091,54 €	38,70 %
Ministerium für Justiz und Gleichstellung (MJ)	11	139.853,68 €	1,89 %
Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (MLV)	25	519.074,06 €	7,01 %
Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration (MS)	15	677.651,81 €	9,16 %
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Energie (MULE)	45	1.762.540,08 €	23,81 %
Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Digitalisierung (MW)	18	919.713,49 €	12,43 %
Staatskanzlei (StK)/Ministerium für Kultur (MK)	21	100.207,73 €	1,35 %
<b>Gesamtergebnis:</b>	<b>228</b>	<b>7.401.413,22 €</b>	<b>100,00 %</b>

**Tabelle 3: Verteilung der Verträge mit Beratungselementen (2014 bis 2016)**

Ressort	Verträge gesamt	Anzahl (Mehrfachnennungen möglich)				
		Gutachten	Studien	Berater- verträge	sonstige perso- nenbezogene Dienstleistungen	sonstige (Dienst-) Leistungen
MI	32	2	2	2	20	7
MB	19	4	1	10	1	5
MF	42	10	4	10	4	25
MJ	11	4	1	-	4	3
MLV	25	5	8	9	-	3
MS	15	2	5	-	2	6
MULE	45	11	9	1	6	18
MW	18	8	1	1	5	3
StK/MK	21	1	1	8	10	1
<b>Summe</b>	<b>228</b>	<b>47</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>52</b>	<b>71</b>

Bei der Zuordnung zu bestimmten Bereichen zeigte sich eine heterogene Verteilung.

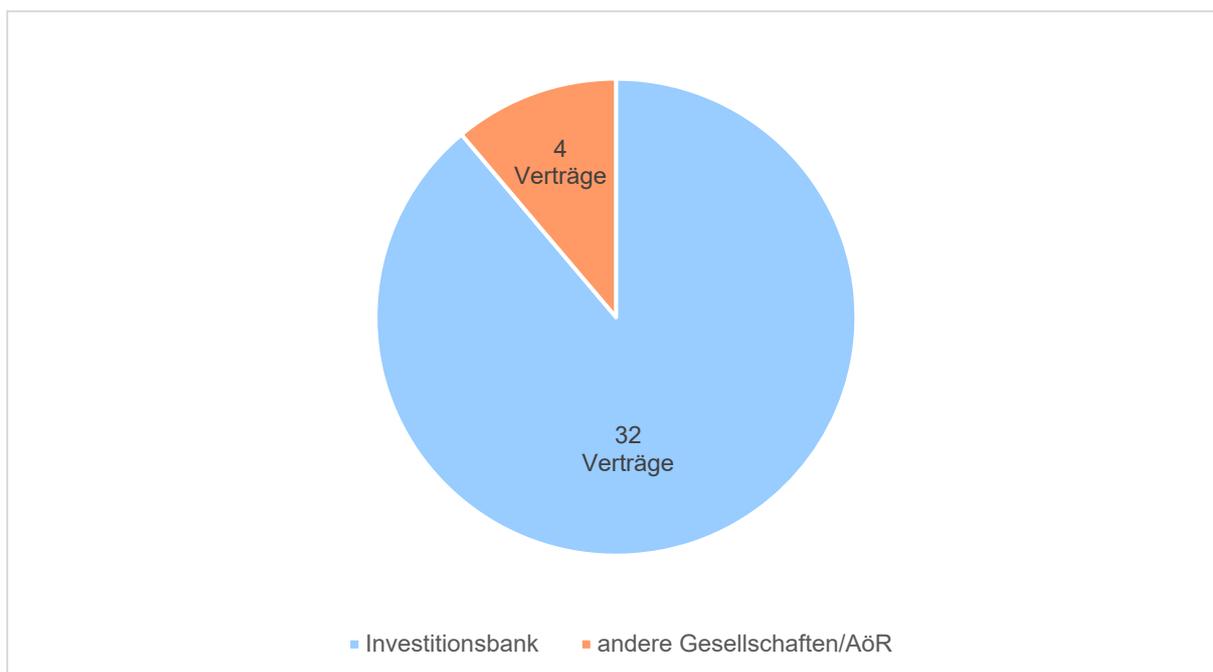
**Diagramm 1: Zuordnung der Verträge mit Beratungselementen nach Bereichen (2014 bis 2016)**



Darüber hinaus haben die Ressorts innerhalb der letzten 12 Jahre (Zeitraum 2004 bis 2016) in 36 Fällen Inhouse-Geschäfte<sup>2</sup> mit Beratungsleistungen abgeschlossen.

Von den 36 Inhouse-Geschäften mit einem Volumen von ca. 20,3 Mio. € wurden 32 Verträge mit der Investitionsbank getätigt. Es handelt sich dabei um Geschäftsbesorgungsverträge mit Beratungselementen. Dies entspricht einem Anteil von ca. 98,7 % des finanziellen Gesamtvolumens der von der Landesverwaltung gemeldeten Inhouse-Geschäfte.

<sup>2</sup> Von Inhouse-Geschäften spricht man, wenn Aufträge ohne Anwendung von Vergaberecht an eigenständige juristische Personen vergeben werden, die über 80 % öffentliche Aufgaben durchführen und wie eine eigene Dienststelle durch die Landesverwaltung kontrolliert werden.

**Diagramm 2: Umfang der Inhouse-Geschäfte mit der Investitionsbank (2004 bis 2016)**

Die Verteilung der Inhouse-Geschäfte auf die Ressorts zeigt, dass das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration einen großen Anteil an Inhouse-Geschäften mit der Investitionsbank haben. Als Gründe für die Inhouse-Geschäfte wurde angegeben, dass fehlende eigene Personalressourcen und fehlende eigene Spezialkenntnisse eine große Rolle spielen.

**Tabelle 4: Inhouse-Geschäfte mit Beratungselementen mit der Investitionsbank (2004 bis 2016)**

Ressort	Anzahl	Tatsächlich gezahlte Vergütung	Anteil Vergütung
MF	13	13.228.499,68 €	65,90 %
MLV	1	138.815,00 €	0,69 %
MS	3	5.655.603,98 €	28,18 %
MW	15	1.049.784,08 €	5,23 %
<b>Summe</b>	<b>32</b>	<b>20.072.702,74 €</b>	<b>100,00 %</b>

Insgesamt zeigt sich, dass die unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung im großen Umfang Leistungen im Rahmen von Gutachten, Studien und externen Beratungen beauftragt hat. Dies geschah durch die einzelnen Behörden selbst oder mittels Aufträge an nachgeordnete Einrichtungen bzw. durch Inhouse-Geschäfte.

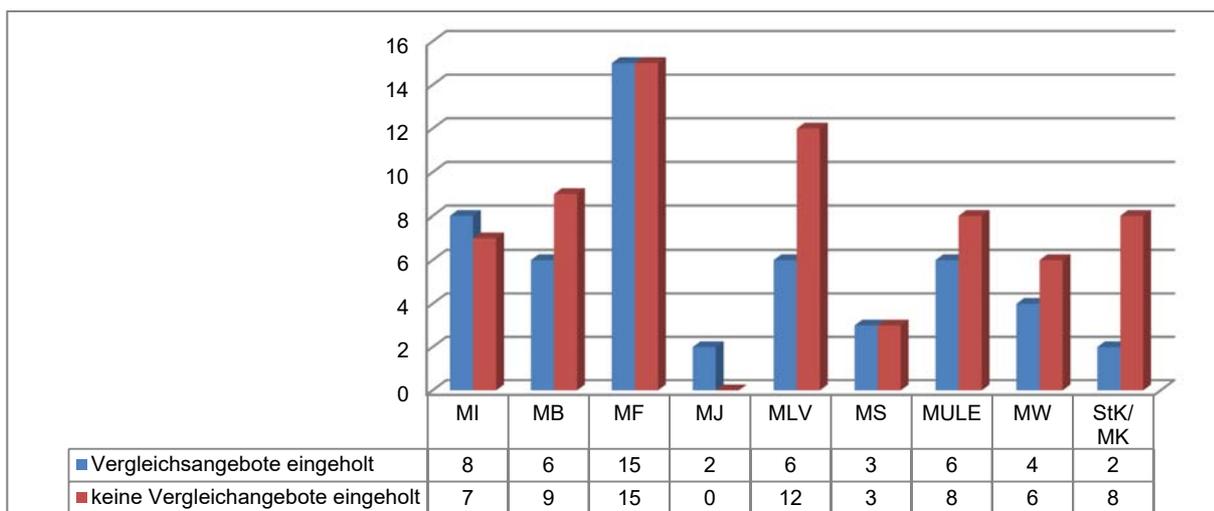
### 3. Allgemeine Feststellungen

#### 3.1 Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten bei freihändigen Vergaben

In 120 Fällen hat die Landesverwaltung Beratungsleistungen „freihändig“ oder im „Verhandlungsverfahren“ vergeben. Dies entspricht einem Umfang von 74 %. Das Ergebnis zeigt, dass weiterhin die freihändigen Vergaben nicht die Ausnahme, sondern den Regelfall darstellen. Bereits im Jahresbericht 2016, Teil 1 hatten wir kritisiert, dass die Landesverwaltung für den Zeitraum 2010 bis 2013 in 77 % aller Fälle Beratungsleistungen „freihändig“ vergibt.

Wir stellten fest, dass bei den 120 „freihändig“ oder im „Verhandlungsverfahren“ vergebenen Leistungen mit Beratungselementen die Landesverwaltung in 68 Fällen keine Vergleichsangebote eingeholt hat. Sie hat damit in 57 % der Fälle Verträge im Umfang von 1,4 Mio. € ohne jeglichen Wettbewerb vergeben.

**Diagramm 3: Keine Vergleichsangebote bei freihändiger Vergabe (2014 bis 2016)**



Wir halten es für besonders kritikwürdig, dass trotz der Pflicht zur Einholung von mindestens drei Vergleichsangeboten weiterhin in erheblichem Umfang Beratungsleistungen ohne jegliche Vergleichsangebote freihändig vergeben werden. Die Landesverwaltung hat damit in erheblichem Maße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen die Vergabegrundsätze verstoßen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass freihändige Vergaben künftig nur im Ausnahmefall erfolgen.**

**Bei freihändigen Vergaben sind grundsätzlich mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen. Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Ausnahmen ist ein strenger Maßstab anzulegen. Die Gründe sind stets ausführlich zu dokumentieren.**

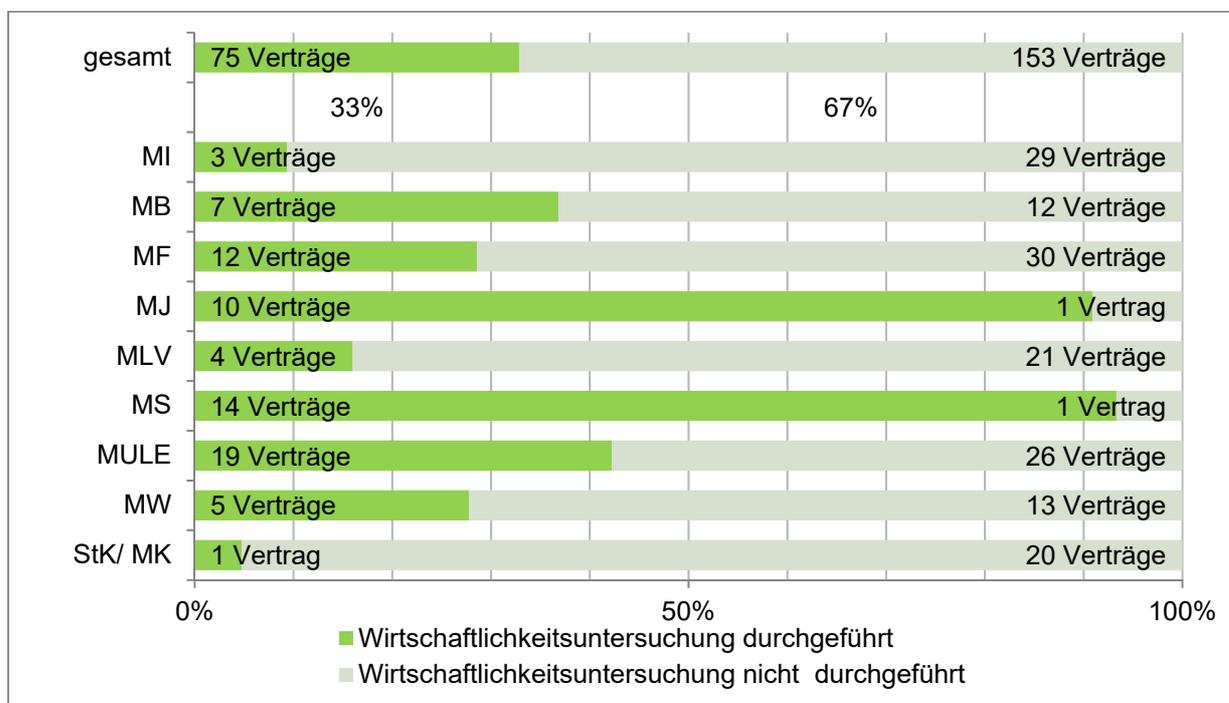
### 3.2 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind bei der Planung, Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen (Erfolgskontrolle) vorzunehmen (VV Nr. 2 zu § 7 LHO).

Die Erfolgskontrolle dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss der jeweiligen Maßnahme – ausgehend von der Planung – festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Die Ressorts gaben an, lediglich bei 75 der insgesamt 228 abgeschlossenen Vereinbarungen mit Beratungselementen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und dokumentiert zu haben. Dies entspricht einem Anteil von 33 %.

**Diagramm 4: Umfang durchgeführter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (2014 bis 2016)**

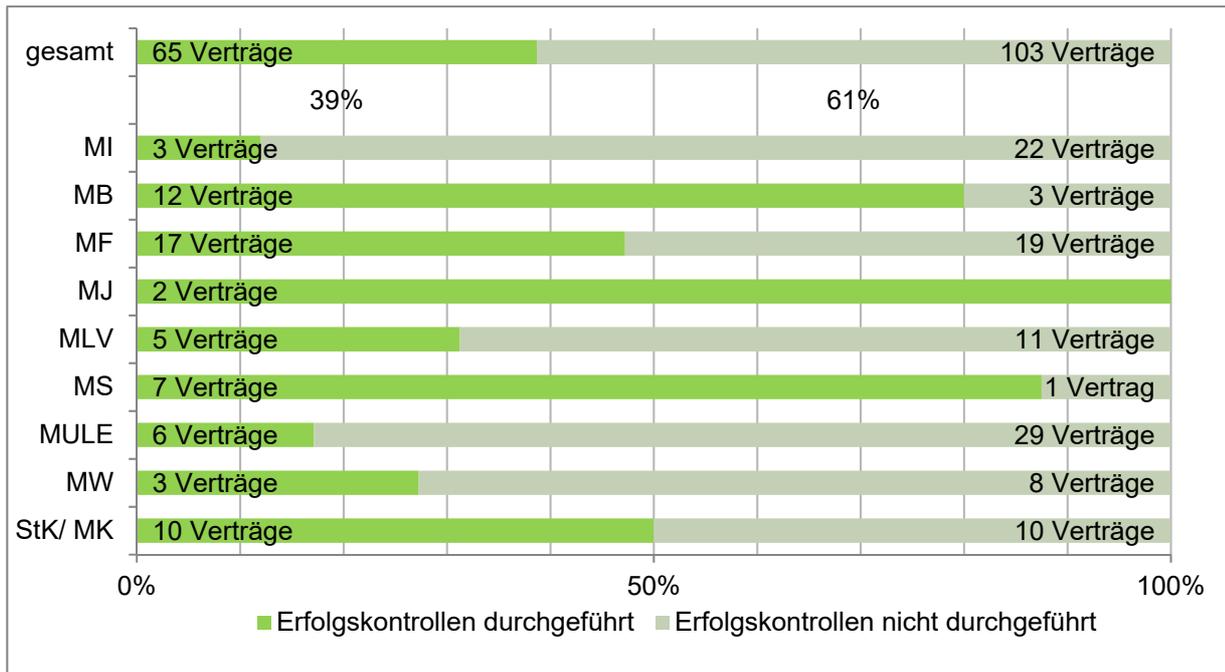


Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass auch in den Fällen, in denen die Verwaltung angegeben hatte, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt zu haben, häufig gar keine oder keine den in den VV zu § 7 LHO formulierten

Mindestanforderungen genügenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und dokumentiert wurden.

Von den 228 Vereinbarungen mit Beratungsleistungen waren 168 bis Ende 2016 beendet. Lediglich in 65 der 168 Fälle haben die Ressorts angegeben, Erfolgskontrollen durchgeführt und dokumentiert zu haben. Dies entspricht einem Anteil von 39 %.

**Diagramm 5: Umfang durchgeführter Erfolgskontrollen (2014 bis 2016)**



Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen sind für die Steuerung und Kontrolle eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes unverzichtbar.

Bereits im Jahresbericht 2016, Teil 1 hatten wir dargestellt, dass die Landesverwaltung für den Zeitraum 2010 bis 2013 nur in 39 % der Fälle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt sowie in lediglich 35 % der Fälle Erfolgskontrollen durchgeführt hat. Damit zeigt sich auch für den Zeitraum 2014 bis 2016 ein ähnlich schlechtes Verhältnis zwischen Durchführung und Nichtdurchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnungen und abschließende Erfolgskontrollen bei allen Vergaben konsequent durchgeführt und nachvollziehbar dokumentiert werden.**

### 3.3 Nichtbeachtung der Beschlüsse des Landtages

Der Landtag hat mit seinem Beschluss vom 16. Dezember 2004 und dessen Bekräftigungen vom 18. Juni 2009, vom 8. September 2011 und vom 1. September 2016 (LT-Drs. 5/60/1977 B, LT-Drs. 6/390, LT-Drs. 7/322) Regelungen zur Transparenz von Beraterverträgen getroffen. Nach diesen Beschlüssen hat die Landesregierung vor Abschluss von Beraterverträgen, Gutachten und Studien mit externen Anbietern und mit einem Volumen ab 20.000 € diese bis auf einige benannte Ausnahmen dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorzulegen. Die Vorlagepflicht entfällt, wenn die Leistungen konkret im Haushaltsplan veranschlagt und über Erläuterungen ausgewiesen sind.

Im Zeitraum von 2014 bis 2016 waren insgesamt 44 von 114 Verträgen mit Beratungselementen dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorzulegen, da der Nettoauftragswert über 20.000 € lag. Wir stellten fest, dass die Ressorts 29 dieser Verträge nicht vorab dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegt haben. In weiteren drei Fällen wurden die Verträge erst nachträglich dem Ausschuss für Finanzen vorgelegt. Die bis Ende 2016 gezahlte Vergütung für die nicht bzw. nicht rechtzeitig vorgelegten Verträge beträgt rund 3 Mio. €.

**Tabelle 5: Nicht dem Ausschuss für Finanzen vorgelegte Verträge mit Beratungselementen (2014 bis 2016)**

Ressort	Anzahl	tatsächlich gezahlte Vergütung
MF	11	1.457.209,33 €
MULE	9	390.933,24 €
MS	1	43.197,00 €
MJ	1	72.254,18 €
MLV	2	123.725,85 €
MB	2	82.725,61 €
MI	3	183.800,00 €
MW	3	641.165,17 €
<b>Summe</b>	<b>32</b>	<b>2.995.010,38 €</b>

Bereits im Jahresbericht 2016, Teil 1 hatten wir dargestellt, dass die Landesverwaltung für den Zeitraum 2010 bis 2013 in sechs Fällen dem Ausschuss für Finanzen Verträge mit Beratungselementen vorenthalten hat. Nunmehr hat sich die Anzahl nicht vorgelegter Verträge für den Zeitraum von 2014 bis 2016 erheblich erhöht.

Wir halten es für besonders kritikwürdig, dass die Landesverwaltung eine erhebliche Anzahl von Verträgen mit Beratungselementen nicht dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegt hat.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesverwaltung zukünftig alle Beschlüsse des Landtages konsequent beachtet und umsetzt.**

### 3.4 Umgehung des Landtagsbeschlusses

Nach der Definition des Ausschusses für Finanzen zu den Beratungsverträgen sind vom Landtagsbeschluss alle Vereinbarungen zwischen dem Land und „*externen, nicht oder nicht mehr im öffentlichen Dienst tätigen Anbietern jeglicher Rechtsform*“ erfasst. Wir stellten fest, dass das Ministerium der Finanzen eine Kooperationsvereinbarung zum Innovations- und Investitionsprogramm STARK III ELER/STARK III plus EFRE mit einer Landesbeteiligung über 198.000 € geschlossen hat. Darin wurde die Begleitung des Programms in fachlicher und energetischer Hinsicht durch einen Dritten über die Landesbeteiligung vereinbart. Weder der Kooperationsvertrag noch der darin enthaltene Beratervertrag wurden dem Ausschuss für Finanzen zur Einwilligung vorgelegt. Als Begründung nannte das Ministerium der Finanzen u. a., dass das Abschließen eines Inhouse-Geschäftes nicht vom Landtagsbeschluss umfasst sei.

In einem weiteren Fall stellten wir fest, dass eine Landesbeteiligung einen Beratervertrag über 49.980 € geschlossen hat. Die Entscheidung über das wirtschaftlichste Angebot erfolgte im Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen. Vertragsinhalt war eine gutachterliche Stellungnahme zur Prüfung, ob Strukturveränderungen, Kooperationen oder zusätzliche Aufgaben Dritter oder monetäre Leistungen der Landesbeteiligung dem Land wirtschaftliche Vorteile im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen bringen können. Es wurden damit Leistungen beauftragt, die Fragen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung für das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration und das Ministerium der Finanzen beantworten sollten.

Nach unserer Auffassung stellt dieses o. g. Vorgehen eine Umgehung der bestehenden Beschlusslage des Landtages dar.

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass die Transparenzbeschlüsse des Landtages sowohl für Inhouse-Geschäfte als auch bei einer indirekten Beauftragung von Beratungsleistungen für die unmittelbare Landesverwaltung über AöR oder Beteiligungen angewendet werden.**

Hierzu hat der Landesrechnungshof den 15. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Landtages beraten und entsprechende Vorschläge unterbreitet. Mit der Einführung des neuen § 34a LHO ab 29. Mai 2021 wurde den Vorschlägen des Landesrechnungshofes gefolgt und auch für diese Fälle eine gesetzliche Vorlagepflicht verankert. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes sind damit umgesetzt.

### 3.5 Unzureichende Einhaltung der Maßgaben der Landesregierung

Die Landesregierung hat für die Verwaltung Maßgaben zum Abschluss von Beraterverträgen erlassen. Diese enthalten u. a. Vorgaben zur Notwendigkeit der Vergaben, zur Vertragsgestaltung und zur Dokumentation. Darüber hinaus ist die Staatssekretärskonferenz vor Auftragsvergabe über Beraterverträge, Studien und Gutachten ab einem Nettoauftragswert von 5.000 € zu unterrichten.

Bei 114 im Zeitraum von 2014 bis 2016 abgeschlossenen Beraterverträgen, Studien oder Gutachten haben die Ressorts zwar in 95 Fällen angegeben, die Notwendigkeit der Leistung vor der Beauftragung im Rahmen einer Bedarfsanalyse festgestellt zu haben. Gleichzeitig gaben die Ressorts an, eine Alternativbetrachtung zwischen der Leistungserbringung durch behördeneigenes Personal und der Beauftragung Dritter nur in 51 Fällen angestellt und dokumentiert zu haben.

In 24 Fällen der insgesamt 114 im o. g. Zeitraum abgeschlossenen Beraterverträge, Studien oder Gutachten haben die Ressorts angegeben, ihre Entscheidung über das Vergabeverfahren nicht schriftlich dokumentiert zu haben.

Bei 78 der 114 Beraterverträge, Studien oder Gutachten lag der Nettoauftragswert über 5.000 €. Davon wurden 29 Verträge nicht der Staatssekretärskonferenz gemeldet.

**Tabelle 6: Nicht der Staatssekretärskonferenz gemeldete Verträge mit Beratungselementen (2014 bis 2016)**

Ressorts	Verträge über 5.000 € (zzgl. Umsatzsteuer)	<u>nicht</u> an die StS-Konferenz gemeldete Verträge
MI	3	2
MB	5	3
MF	15	3
MJ	2	2

<b>Ressorts</b>	<b>Verträge über 5.000 € (zzgl. Umsatzsteuer)</b>	<b><u>nicht</u> an die StS-Konferenz gemeldete Verträge</b>
MLV	14	4
MS	7	0
MULE	20	10
MW	8	5
StK/MK	4	0
<b>Summe</b>	<b>78</b>	<b>29</b>

Die Ressorts haben 24 der 78 im Zeitraum von 2014 bis 2016 abgeschlossenen Beraterverträge, Studien oder Gutachten mit einem Einzelnettoauftragswert über 5.000 € nicht in die Beraterdatenbank eingetragen. Dies entspricht einem Anteil von 31 %. Insbesondere sollte durch Aufnahme in die Beraterdatenbank gewährleistet werden, dass ein zeitnaher Überblick darüber besteht, welche Ergebnisse Externer bereits vorliegen und ggf. nachgenutzt werden können. Damit können bspw. gleichartige Aufträge an Dritte vermieden und Haushaltsmittel gespart werden.

Bereits im Jahresbericht 2016, Teil 1 hatten wir dargestellt, dass für den Zeitraum 2010 bis 2013 die Maßgaben der Landesregierung durch die Landesverwaltung nur unzureichend eingehalten worden sind. Diese Bild hat sich auch für den Untersuchungszeitraum 2014 bis 2016 bestätigt.

Wir stellten fest, dass die Ressorts die Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen nach wie vor nicht im erforderlichen Umfang beachten. Insbesondere von den Beauftragten für den Haushalt der Ressorts wird das Vertragscontrolling nicht hinreichend umgesetzt. Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sind daher umfassender in der Verantwortung zu sehen.

**Der Landesrechnungshof hat dem 15. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Landtages zum Vertragscontrolling entsprechende Vorschläge unterbreitet. Mit Verkündung des Gesetzes am 29. Mai 2021 wurde diese Empfehlung umgesetzt. Im nunmehr ergänzten Absatz 3 zu § 9 LHO ist enthalten, dass der Beauftragte für den Haushalt die Vorlage- bzw. Anzeigepflicht prüft und einen Entscheidungsvorschlag vorlegt.**

### 3.6 Verletzung der Auskunftspflichten durch die Ressorts

Nach § 95 LHO sind dem Landesrechnungshof und seinen Beauftragten die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Unterlagen auf Verlangen vorzulegen und die erbetenen Auskünfte zu erteilen.

In den 645 von den Ressorts vorgelegten Fragebögen waren auch 58 Verträge mit Beratungselementen enthalten, die im Zeitraum vom 2010 bis 2013 abgeschlossen wurden und damit uns bereits im Prüfungsverfahren zur vorangegangenen Gutachtenprüfung hätten vorgelegt werden müssen. Dies betrifft 21 Verträge mit einem Volumen von ca. 4,1 Mio. €, bei denen die Beratung als Hauptleistung vereinbart wurde, und 37 Fälle mit einem Volumen von ca. 5,4 Mio. €, bei denen die Beratung eine Nebenleistung darstellt. Damit konnten wir eine Vielzahl von Fällen im Rahmen unserer „Landesweiten Prüfung der Beauftragung und Vergabe externer Gutachten, Beratungsleistungen und Studien und sonstigen personenbezogenen Dienstleistungen 2010 – 2013“ nicht prüfen.

**Der Landesrechnungshof bewertet das Verhalten der Ressorts als Verstoß gegen § 95 LHO.**

**Er fordert die Landesregierung nachdrücklich auf dafür Sorge zu tragen, dass die Landesverwaltung ihrer Vorlage- und Auskunftspflicht im Rahmen der Prüfungen des Landesrechnungshofes vollständig und zeitnah nachkommt.**

## 4. Einzelfeststellungen

### 4.1 Einhaltung Vergaberecht durch Beteiligungsgesellschaften des Landes

Zwischen dem damaligen Kultusministerium und der IMG wurde 2010 ein Dienstleistungsvertrag zum Projektmanagement und zur Maßnahmenumsetzung zur Etablierung des Themas „Luther 2017 – 500 Jahre Reformation in Sachsen-Anhalt“ geschlossen. Die Beauftragung der IMG erfolgte außerhalb des Vergaberechts mit der Begründung des Vorliegens eines Inhouse-Geschäftes. In dem Dienstleistungsvertrag war zur Vergabe öffentlicher Aufträge die Geltung der Regelungen der Verdingungsordnung für Leistungen und Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vereinbart.

Die IMG hat zur Erfüllung des Auftrages Unteraufträge an drei Firmen vergeben. Einen der drei Unterauftragnehmer beauftragte die IMG im Wege einer freihändigen Vergabe. Sie begründete ihre Entscheidung damit, dass das Unternehmen im Rahmen der Vergabe von PR-Dienstleistungen für die Länder Thüringen und Sachsen-Anhalt in den USA nach erfolgter

Ausschreibung als „Siegeragentur“ hervorgegangen sei und ebenso als originären Geschäftszweck Marketing- und Vertriebsumsetzungen für Endkunden und Multiplikatoren verfolge.

Vor Unterbeauftragung des zweiten Unternehmens hat die IMG vier Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Die Unterbeauftragung an ein weiteres Unternehmen erfolgte lt. Aktenlage ohne Angebotsaufforderung an andere Unternehmen.

Die IMG hat bei Erreichen der maßgeblichen Schwellenwerte die vergaberechtlichen Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung (VgV) zu beachten. Aus den vorgelegten Unterlagen ergaben sich für uns Zweifel, dass bei der Vergabe der Leistungen an zwei der Unterauftragnehmer der gebotene Wettbewerb hergestellt wurde, da vor der Vergabe keine weiteren Unternehmen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert worden sind.

Wir halten es für notwendig, dass bei Beauftragung von Inhouse-Geschäften durch geeignete vertragliche Vorgaben Wettbewerbsverzerrungen aufgrund nachfolgender Unterbeauftragungen ausgeschlossen werden.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung die vergaberechtlichen Anforderungen sorgfältig ermittelt. Es bestehen Kontrollpflichten des Landes als Gesellschafter. Deshalb ist es erforderlich, dass die Dokumentation eine Bewertung der Ordnungsmäßigkeit der Auftragsvergaben durch Inhouse-Geschäfte ermöglicht.**

#### 4.2 Umgehung des Vergaberechts durch Beauftragung von Leistungen mittels Zuwendung

Zuwendungen dürfen nach § 23 LHO nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung bestimmter Zwecke ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Keine Zuwendungen sind Entgelte aufgrund von Verträgen, die den Preisvorschriften für öffentliche Aufträge unterliegen (VV Nr. 1.2.4 zu § 23 LHO). Zu solchen Verträgen zählen insbesondere auch Werkverträge, sofern der Entgeltverpflichtung des Landes eine für dieses Entgelt zu erbringende Leistung des Vertragspartners gegenübersteht (Anlage zur VV Nr. 1.2.4 zu § 23 LHO). Es besteht insofern keine Wahl oder Auswahlmöglichkeit zwischen privatrechtlicher Ausgestaltung und der Gewährung als Zuwendung. Dies gilt auch, wenn die Kosten für die beauftragte Leistung beihilfefähig sind und von der EU kofinanziert werden.

Im Rahmen der Abwägung, ob Leistungen Dritter über Zuwendungen finanziert werden können, haben Behörden diese Vorgaben zu beachten.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie finanzierte in einigen Fachbereichen seines Ressorts Forschungsaufträge und Studien vorrangig über Zuwendungen. Dadurch vergibt das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie freihändig und ohne jeglichen Wettbewerb Aufträge überwiegend an denselben Auftragnehmer. Dies betrifft im Bereich Fischereiwesen Aufträge an ein Institut. Die Zusammenarbeit basiert in diesem Fachbereich auf einer Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 1995. Auf dieser Grundlage stimmen sich das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und das Institut jährlich über Vorschläge zu Forschungsaufträgen ab. Danach unterbreitet das Institut dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie Angebote, aus denen der Fachbereich die zu fördernden Projekte auswählt. Die Haushaltsmittel vergibt das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie sodann mit Zuwendungsbescheiden im Rahmen von Projektförderungen.

Aus unserer Sicht sollte bei der Erteilung von Forschungsaufträgen grundsätzlich das Interesse des Ressorts, insbesondere an den zu erwarteten Forschungsergebnissen, im Vordergrund für eine Beauftragung stehen. Darüber hinaus halten wir aus haushaltsrechtlicher Sicht vertragliche Vereinbarungen auch bei Forschungsaufträgen für vorteilhafter, da bei Erteilung eines öffentlichen Auftrags der Auftragnehmer verpflichtet ist, die vertraglich vereinbarten Leistungen auch tatsächlich zu erbringen. Bei einer Zuwendung müssen die Fördermittel zweckentsprechend eingesetzt werden. Soweit der Zuwendungsempfänger die Fördermittel zweckwidrig verwendet hat, kann das Ressort den Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerrufen. Der Zuwendungsempfänger ist in diesem Fall zur (teilweisen) Rückerstattung der Fördermittel verpflichtet. Soweit er die Mittel jedoch zweckentsprechend verwendet und auch nicht gegen andere Auflagen verstoßen hat, kommt eine Rückerstattung selbst dann nicht in Betracht, wenn das mit der Zuwendung geförderte Vorhaben scheitert.<sup>3</sup> Darüber hinaus stellen Zuwendungen, die ein Unternehmen oder eine Institution zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erhält, keine ausschreibungspflichtigen Aufträge dar, so dass das Vergaberecht nur bedingt Anwendung findet und damit der öffentliche Wettbewerb eingeschränkt wird.

Die Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme vom 18. März 2021 zur Prüfungsmitteilung mit, dass zwischen Forschungen Dritter, welche das Land mit Zuwendungen an Dritte unterstützt, und Forschungsaufträgen, die das Land als öffentlicher Auftraggeber mit dem Ziel erteilt, über das Forschungsergebnis selbst voll verfügen zu können, zu unterscheiden ist. Sie sieht bezüglich der Abgrenzung keinen Klärungsbedarf und verweist hierzu auf die

---

<sup>3</sup> 2013 Leitsatz 04/06 des Bundesrechnungshofes - Abgrenzung zwischen Zuwendungen und öffentlichen Aufträgen bei der Projektförderung.

Verwaltungsvorschriften zu § 23 LHO. Aus ihrer Sicht bedarf es keiner gemeinsamen Grundsätze der Ressorts für Forschungsaufträge.

Die Auffassung der Landesregierung zum Nichtbestehen eines Bedarfs gemeinsamer Grundsätze der Ressorts für die Erteilung von Forschungsaufträgen teilen wir nicht, da gerade die Feststellungen im Bereich des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie gezeigt haben, dass Abgrenzungsprobleme bestehen.

*Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie bat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichts vom 6. September 2021 um Klarstellung,*

*„dass es sich bei dem Institut ... um eine Mehrländereinrichtung handelt. Das Institut wurde gerade zu dem Zweck errichtet, Forschungsaufträge der Länder in Form der Projektförderung zu übernehmen.“*

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Ressorts gemeinsame Grundsätze für die Erteilung von Forschungsaufträgen erarbeiten. Ein einheitliches Vorgehen in der Landesverwaltung ist zu gewährleisten. Darüber hinaus sollte ein öffentlicher Wettbewerb zugelassen werden.**

#### 4.3 Wahrnehmung von Kernaufgaben der Verwaltung durch Berater

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr schloss mit einer Beratungsagentur 2016 einen Vertrag über bis zu 3.650 € für die Beratung zum Thema „Begleitung und Koordination 'Elbe 4.0'“.

Wir stellten fest, dass die Beratungsagentur als Arbeitsergebnis für das Ministerium

- Unterlagen für den Ausschuss für Finanzen,
  - Schreiben an das Ministerium der Finanzen,
  - Sprechzettel sowie
  - ein hausinternes Schreiben des Ministeriums
- erstellt hat.

Für uns ist nicht nachvollziehbar, weshalb ein externer Berater Schreiben und Vorlagen für die Staatssekretärskonferenz und den Ausschuss für Finanzen erstellt bzw. überarbeitet hat.

Die Ausarbeitung fachlicher Dokumente für Vorlagen für die Staatssekretärskonferenz und den Ausschuss für Finanzen sollte nach unserer Ansicht ausschließlich im Ministerium erfolgen. Es handelt sich dabei um originäre Kernaufgaben des Ministeriums. Es ist für uns nicht

nachvollziehbar, dass das Ministerium nicht in der Lage ist, solche Unterlagen selbst zu erarbeiten und zusammenzustellen, sondern diese Aufgaben teilweise durch Dritte erbringen lässt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilte in seiner Stellungnahme vom 12. Januar 2021 zur Prüfungsmittelteilung mit, dass es unserer Auffassung grundsätzlich zustimmt, dass fachliche Dokumente für Vorlagen an Dritte ausschließlich im Ministerium ausgearbeitet werden.

*In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 6. September 2021 teilte das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration ergänzend mit, dass der Auftragnehmer die Ausarbeitungen im Rahmen der vertraglichen Leistungen aus Gründen der Arbeitseffizienz auch in die Vorlagen für die Staatssekretärskonferenz und den Ausschuss für Finanzen eingepflegt habe. Die Finalisierung der Vorlagen sei durch das Fachreferat erfolgt.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung dafür Sorge trägt, dass Kernaufgaben der Verwaltung nicht durch externe Berater erbracht werden.**

#### 4.4 Vordatierte Rechnungen – Zahlung vor Leistungserbringung

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr schloss mit einer Beratungsagentur am 20. November 2015 einen Vertrag über rund 3.952 € für Beratungsleistungen zum Thema „Projektkoordination „Elbe 4.0“ im Anlauf“. In den Unterlagen zur Vertragsabwicklung fanden wir folgende E-Mail der Beratungsagentur vom 2. Dezember 2015 vor:

„Hallo ..., ich will nicht drängeln, aber ihr habt nächste Woche Kassenschluss. Ich habe noch gar keine Aufgaben von dir ... Würde die Vorbereitungen der Ausschreibung, Erstellung Leistungskatalog, unterstützende Projektbegleitung derzeit fiktiv ansetzen für eine Rechnung und du nimmst mich dann im Januar und Februar, wie du mich brauchst, in Anspruch. Ist das ok?“

In der E-Mail-Antwort des Ministeriums vom selben Tag erfolgte die Benennung von 6 Aufgaben. Bereits am 7. Dezember 2015 übersandte die Beratungsagentur eine um zwei Tage vordatierte Rechnung. Diese wurde vom Ministerium ebenfalls am selben Tag als „Die Leistungen gemäß Vertrag wurden vollumfänglich erbracht.“ sachlich richtig gezeichnet.

Das Zeitfenster von der Benennung der Aufgabe bis zur Übersendung der Rechnung belief sich – einschließlich des Wochenendes – auf 5,5 Tage. Abgerechnet wurden von der Beratungsagentur 73 Stunden, was einen Durchschnitt von 13 bis 14 Stunden pro Tag bedeutet.

Diese Angaben im Zusammenhang mit dem Vorschlag über eine fiktive Rechnung aufgrund des Kassenschlusses führen zu begründeten Zweifeln, ob die abgerechneten Aufgaben am 7. Dezember 2015 tatsächlich bereits durchgeführt und abgeschlossen waren.

Wir halten die in der E-Mail vorgeschlagene Verfahrensweise für äußerst problematisch und gehen von einer Zahlung aus, bevor die Leistung erbracht wurde. Die Gesamtumstände der Auftragserteilung und Auftragsabwicklung lassen erhebliche Defizite im Ministerium bei der Beauftragung entsprechender Leistungen erkennen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelteilung vom 12. Januar 2021 mit, dass das Fachreferat auf den Vorschlag, eine fiktive Rechnung vor Kassenschluss zu erstellen, nicht eingegangen ist. Das Ministerium geht davon aus, dass die Beratungsagentur bereits im November 2015 Aufgaben laut Vertrag bearbeitet hat, die bis zum 7. Dezember 2015 abgeschlossen wurden. Es wird künftig auf eine angemessene und vollständige Dokumentation im Zusammenhang mit der Beauftragung und Abwicklung von Leistungen achten.

*Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichts vom 6. September 2021 mitgeteilt, dass davon auszugehen sei, „dass der Auftragnehmer bereits im November 2015 Aufgaben lt. Vertrag bearbeitet hat, die dann bis zum 7. Dezember 2015 ihren Abschluss gefunden haben und entsprechend vergütet wurden“.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass Zahlungen erst erfolgen, wenn die zu erbringenden Leistungen vollständig erbracht sind.**

#### 4.5 Umgehung der Vorlagepflichten durch erweiterte Unterbeauftragung – Kommunikationskonzept für den Finanzminister

Mit dem Ergänzungsvertrag vom 21. November 2011 beauftragte das Ministerium der Finanzen die Investitionsbank u. a. mit der Erstellung eines Kommunikationskonzeptes. Diese Leistung sollte an Dritte vergeben werden. Das hierfür kalkulierte Volumen betrug 40.000 € netto.

Die Investitionsbank beauftragte eine GmbH u. a. auch mit der Entwicklung und Implementierung einer neuen Kommunikations- und Eventstrategie zum finanzpolitischen Dialog. In dem Vertrag zwischen der Investitionsbank und der GmbH vereinbarten die Parteien, dass die

Teilleistung Kommunikationskonzept vom Unterauftragnehmer X erbracht wird (Umfang: 40.000 € netto). Das Kommunikationskonzept befand sich zunächst nicht in den Unterlagen des Ministeriums der Finanzen. Es wurde während unserer Erhebungen durch das Ministerium der

Finanzen von der Investitionsbank angefordert.

Zum vorgelegten Papier der Firma X erläuterte das Ministerium der Finanzen, dass die eigentliche Leistung weniger das Konzept als solches gewesen sei, sondern vielmehr in der persönlichen Beratung bzw. dem Coaching des (damaligen) Ministers bestanden habe. Das Land habe sich im Zeitpunkt der Auftrags Erfüllung in schwierigen Zeiten befunden. Der Minister hatte erhebliche Einschnitte für die Kommunen zu kommunizieren. Die Firma X habe ihn unterstützt und auch an den Veranstaltungen teilgenommen. Über die Hintergründe der Beauftragung sei nichts bekannt.

In der Investitionsbank erhielten wir auf die Frage, weshalb vertraglich eine Festlegung auf diesen Unterauftragnehmer erfolgte, als Antwort, dass dies der Wunsch des (damaligen) Finanzministers gewesen sei.

Durch die erfolgte Beauftragung über den Unterauftragnehmer der Investitionsbank hat das Ministerium der Finanzen die Vorlagepflichten an den Ausschuss für Finanzen sowie die Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen umgangen. Zudem ist es aus unserer Sicht höchst problematisch, wenn durch vertragliche Vorgaben vorab Auswahlentscheidungen getroffen werden, ohne die Wahrung von Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit sicherzustellen.

*Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) teilte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht vom 9. September 2021 hinsichtlich der Festlegung des Unterauftragnehmers klarstellend mit, dass die IB der von ihr beauftragten GmbH nicht etwa einseitig einen bestimmten Unterauftragnehmer vorgeschrieben habe. Vielmehr habe die beauftragte GmbH bereits zuvor in ihrem Angebot den betreffenden Unterauftragnehmer benannt. Mit der Festschreibung im Vertrag habe die IB im Einklang mit vergaberechtlichen Grundsätzen gehandelt. So sei im Vergaberecht anerkannt, dass öffentliche Auftraggeber verlangen können, dass Auftragnehmer die im Angebot benannten Unterauftragnehmer nicht unkontrolliert auswechseln dürfen (vgl. § 36 Abs. 3 Satz 2 VgV).*

**Der Landesrechnungshof hält die Umgehung der Vorlagepflichten für besonders kritikwürdig. Er ist der Auffassung, dass die Beauftragung durch das Ministerium der Finanzen selbst hätte erfolgen müssen. Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof**

**von der Investitionsbank, dass bei Beauftragungen durch Dritte die geltenden Regelungen eingehalten werden.**

4.6 Keine klare Abgrenzung der Leistungsgegenstände eines Geschäftsbesorgungsvertrages von weiteren Tätigkeiten der Investitionsbank

Die Geschäftsbesorgungsverträge zwischen der Investitionsbank und dem Ministerium der Finanzen sehen i. d. R. die Erstattung des bei der Umsetzung der übertragenen Aufgaben tatsächlich entstandenen Aufwandes vor. In den Verträgen werden zudem eine Erstattungsobergrenze oder ein Finanzierungsrahmen festgelegt. Die Verträge enthalten jedoch keine Regelungen über den Nachweis der von der Investitionsbank ermittelten Aufwände.

Mit dem Geschäftsbesorgungsvertrag „Wissenschaftliche Begleitung“ aus dem Jahr 2013 wurde die Investitionsbank mit verschiedenen Arbeitspaketen beauftragt.

Zur Umsetzung der vereinbarten Leistungen und zur Unterstützung beauftragte die Investitionsbank u. a. am 25. Februar 2014 ein wissenschaftliches Institut in Form einer GmbH. Im Vertrag zwischen der Investitionsbank und dieser GmbH wurde das Projekt „Begleitung der Aktivitäten der Investitionsbank auf EU-Ebene“ vereinbart, das über die im Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem Ministerium der Finanzen und der Investitionsbank festgelegten Leistungsbausteine hinaus geht. Auf dieses Projekt entfielen 374.500 € (53.500 € jährlich) der insgesamt vereinbarten Vergütung i. H. v. 4.456.550 €.

Es erfolgte keine klare Abgrenzung der Leistungsgegenstände des Geschäftsbesorgungsvertrages von weiteren Tätigkeiten der Investitionsbank. Eine Unterteilung der Leistungen in Eigenanteil der Investitionsbank und Anteil des Ministeriums der Finanzen wurde nicht nachvollziehbar vorgenommen. Die Buchungslisten der Investitionsbank für das Konto des Geschäftsbesorgungsvertrages weisen ebenfalls lediglich die Gesamtsumme der jeweiligen Rechnung aus. Eine separate Ausweisung der Leistungen des Projektes ist weder in den Buchungslisten noch in den Eingangsrechnungen bei der Investitionsbank enthalten.

Die uns vorgelegten Eingangsrechnungen enthielten sogar weitere Leistungen i. H. v. 58.800,09 €, die nicht im Rahmen des Geschäftsbesorgungsvertrags erbracht wurden.

Aufgrund der fehlenden Nachweise und der intransparenten und sachlich nicht zutreffenden Abrechnung der Investitionsbank ließ sich für uns nicht abschließend feststellen, wie hoch der dem Geschäftsbesorgungsvertrag zuzuordnende Kostenanteil und wie hoch der Eigenanteil der Investitionsbank tatsächlich war. Die Investitionsbank wies in ihrer Stellungnahme vom

14. Januar 2021 zur Prüfungsmitteilung darauf hin, dass v. g. Betrag unter einem anderen Kostenträger aufgeführt und aus ihren eigenen Mitteln finanziert worden sei.

Wir halten es für besonders kritikwürdig, dass die Investitionsbank Leistungen, die nicht dem Vertragsgegenstand zuzuordnen sind, als Eigenleistung in der Abrechnung zu diesem Geschäftsbesorgungsvertrag dargestellt hat. Dieses Verfahren verhindert die Möglichkeit, die gestellten Rechnungen einer Prüfung zu unterziehen.

*Die Investitionsbank teilte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht vom 9. September 2021 mit, dass sie in Zukunft bei der Einrichtung von neuen Geschäftsbesorgungsverträgen/Kostenträgern in der Produktrechnung stärker darauf achten werde, im Falle einer Vermischung von Eigenleistungen und abrechenbaren Dienstleistungen in einem Geschäftsbesorgungsvertrag unterschiedliche Kostenträger zur Erfassung und Abrechnung einzurichten.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig Leistungen Dritter klar von den Eigenleistungen der Investitionsbank abgegrenzt werden.**

#### 4.7 Erhebliche Dokumentationsmängel in der Investitionsbank

Die Investitionsbank hatte für den Zeitraum von 2004 bis 2016 insgesamt 184 Verträge mit einem Auftragsvolumen von 13,51 Mio. € gemeldet.

Nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz ist die vollziehende Gewalt an Recht und Gesetz gebunden. Daraus folgt u. a. eine Pflicht zur Objektivität des Handelns der öffentlichen Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung ist daher verpflichtet, den Geschehensablauf wahrheitsgetreu und vollständig in den Akten zu dokumentieren, auch ohne dass eine ausdrückliche gesetzliche Regelung dies bestimmt. Dies gilt auch für die Investitionsbank.

Eine ordnungsmäße Aktenführung umfasst die Pflicht zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs. Darüber hinaus gelten neben spezial-gesetzlichen Regelungen, z. B. aus dem Vergaberecht, diverse Investitionsbank-interne Regelungen zur Dokumentation.

Wir haben im Rahmen der Prüfung insgesamt 39 Vorgänge in der Investitionsbank geprüft. Die Dokumentation der Investitionsbank wies bei fast allen Vorgängen erhebliche Mängel auf. Auch auf Nachfrage konnte die Investitionsbank zu den Vorgängen in den meisten Fällen keine Dokumente vorlegen. Eine Kontrolle bzw. Beanstandung der Dokumentation der Investitionsbank durch das Ministerium der Finanzen als Rechtsaufsicht über die Investitionsbank hat nach Aktenlage nicht stattgefunden. Die Dokumentation der Investitionsbank entsprach nicht

den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Aktenführung und war inhaltlich völlig unzureichend.

Die Investitionsbank verwaltet überwiegend öffentliche Mittel bzw. wird im Auftrag des Landes treuhänderisch tätig. Nach unserer Auffassung sind deshalb die erheblichen Dokumentationsmängel nicht akzeptabel. Die Investitionsbank unterstützt das Land bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Damit sollten für die Investitionsbank die gleichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Aktenführung gelten wie für die übrige Landesverwaltung.

Für uns ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Ministerium der Finanzen die Dokumentation der Investitionsbank über Jahre hinweg nicht kontrolliert bzw. die unzureichende Dokumentation geduldet hat.

In ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 14. Januar 2021 hat die Investitionsbank mitgeteilt, dass sie künftig die Pflicht zur vollständigen, nachvollziehbaren und wahrheitsgetreuen Dokumentation des Ablaufs beachten und eine ordnungsgemäße Dokumentation sicherstellen wird. Künftig wird sie bspw. die Bedarfsermittlung und sämtliche Investitionsbankinterne und -externe Korrespondenz im Vorfeld des Abschlusses von Verträgen, insbesondere in Form von E-Mails, in aktenmäßiger Form dokumentieren. Hierzu ist künftig die Nutzung eines elektronischen Aktenführungssystems vorgesehen.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. März 2021 mit, dass sich die Rechtsaufsicht nicht auf die Einhaltung der Dokumentationspflichten durch die Investitionsbank erstrecke und die Rechtsaufsicht erst tätig werde, soweit die fachlich zuständigen Ressorts Unstimmigkeiten bei der Überprüfung der Dokumentation der Verträge feststellen und diese der Rechtsaufsicht melden. Diese Auffassung teilen wir nicht. Das Ministerium der Finanzen verkennt hier das Wesen und den Inhalt der Aufsicht. Die beanstandeten Dokumentationsmängel betrafen in der Regel Verträge zwischen dem Ministerium der Finanzen und der Investitionsbank, die im Rahmen von Geschäftsbesorgungsverträgen abgeschlossen wurden. Nach dieser Argumentation würde das Ministerium der Finanzen als Rechtsaufsicht erst dann tätig werden, wenn es sich selbst als zuständiges Fachressort (Fachaufsicht) Unstimmigkeiten meldet.

**Die Investitionsbank als Teil der mittelbaren Landesverwaltung hat bei der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel die Vorgänge in der Investitionsbank nach den gleichen Maßstäben wie in der unmittelbaren Landesverwaltung zu dokumentieren. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Investitionsbank ihre internen Regelungen zur Dokumentation, insbesondere bei Vergaben, künftig strikt einhält.**

**Er empfiehlt der Landesregierung, die Dokumentationspflichten in den jeweiligen Verträgen mit der Investitionsbank aufzunehmen. Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium der Finanzen, dass es im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht künftig nicht nur anlassbezogen, sondern regelmäßig die Vertrags- und Vergabe-Dokumentation in der Investitionsbank überprüft.**

#### 4.8 Erhebliche Verstöße gegen das Vergaberecht durch die Investitionsbank

Für die Vergabe von öffentlichen Dienst- und Lieferleistungen durch öffentliche Auftraggeber gelten insbesondere das GWB, die Vergabeverordnung (VgV), die Verdingungsordnung für Leistungen Teil A, die VOF sowie spezielle Landesvergabegesetze und das Haushaltsrecht (LHO).

Ob im Vergabeverfahren nationales oder europäisches Recht anzuwenden ist, hängt vom geschätzten Auftragswert ab. Übersteigt der geschätzte Auftragswert den jeweils geltenden EU-Schwellenwert, müssen öffentliche Aufträge grundsätzlich europaweit ausgeschrieben werden.

Unterhalb des Schwellenwertes sind in Sachsen-Anhalt zunächst die haushaltsrechtlichen Vorschriften der LHO anzuwenden. Nach § 55 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Wenn die Natur des Geschäfts bzw. besondere Umstände ein Abweichen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung rechtfertigen, sind die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung und der Wettbewerb auf andere Weise, z. B. durch das Einholen von Vergleichsangeboten, sicherzustellen. Ein Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten ist daher auch bei der Vergabe von Beratungsleistungen nur im Ausnahmefall zulässig und stets nachvollziehbar zu begründen.

Neben diesen gesetzlichen Vorgaben hat die Investitionsbank auch interne Regelungen zur Vergabe von Dienst- und Lieferleistungen aufgestellt. So ist beispielsweise vor dem Abschluss von *„Dienstleistungs- oder Werkverträgen ohne Ausschreibungspflicht“* ab 5.000 € Auftragswert ein Vergabevermerk zu erstellen. Dem Vergabevermerk sind i. d. R. drei vergleichbare Angebote beizufügen. Andernfalls ist eine Begründung für das Absehen von Vergleichsangeboten erforderlich.

Von den insgesamt 39 in der Investitionsbank geprüften Vorgängen lag bei vier Verträgen der Auftragswert über den jeweils geltenden Schwellenwerten für eine europaweite Ausschreibung. Von diesen vier Verträgen wurde lediglich ein Vertrag europaweit ausgeschrieben.

Zwei der Verträge betreffen Leistungen einer unmittelbaren Landesbehörde. Für diese Leistungen besitzt diese Behörde ein Alleinstellungsmerkmal. Eine Ausschreibung war daher nach § 5 Abs. 2 Buchst. b VOF nicht notwendig. Einen Vergabevermerk hat die Investitionsbank jedoch nur bei einem dieser Verträge erstellt. Einen Vertrag über 642.000 € hat die Investitionsbank trotz Überschreitung des Schwellenwertes für eine europaweite Ausschreibung freihändig und ohne Vergleichsangebote vergeben. Außerdem hat sie weder einen Vergabevermerk erstellt noch eine Begründung für das Absehen von Vergleichsangeboten dokumentiert. Zur Begründung gab die Investitionsbank im Rahmen der örtlichen Erhebungen an, damals davon ausgegangen zu sein, dass dieser Vertrag nicht dem Vergaberecht unterliegen würde. Bei den anderen 34 im Zeitraum zwischen 2008 und 2015 abgeschlossenen Verträgen (insgesamt 2,88 Mio. €) lag der jeweilige Auftragswert unterhalb des Schwellenwertes für europaweite Ausschreibungen. Bei diesen Verträgen hat die Investitionsbank nur in drei Fällen Vergleichsangebote eingeholt und nur in fünf Fällen einen Vergabevermerk angefertigt bzw. eine Begründung für das Absehen von Vergleichsangeboten dokumentiert.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen im Jahr 2018 vertrat die Investitionsbank noch mehrfach die Rechtsauffassung, dass die Investitionsbank Leistungen unterhalb des Schwellenwertes für europaweite Ausschreibungen bis zum Jahr 2012 freihändig vergeben durfte. Diese Einschätzung habe sich erst mit Inkrafttreten des Landesvergabegesetzes am 1. Januar 2013 geändert.

**Zusammenfassend stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Investitionsbank in der überwiegenden Mehrzahl der geprüften Verträge keine Vergleichsangebote eingeholt und keinen Vergabevermerk erstellt hat.**

Im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung (Auftragswert 4,16 Mio. €) hat die Investitionsbank mit einem potentiellen Auftragnehmer – einer GmbH – so eng zusammengearbeitet, dass dieser den Umfang und Inhalt der ausgeschriebenen Leistungen beeinflussen konnte und frühzeitig und fortlaufend über den Stand der Ausschreibung informiert war. Da anderen potentiellen Bietern diese Informationen nicht zur Verfügung standen, hat die Investitionsbank dieser GmbH einen wettbewerbswidrigen Vorteil gegenüber anderen Bietern verschafft und den Wettbewerb verzerrt.

Die Investitionsbank hat in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 14. Januar 2021 dargelegt, dass sie inzwischen ihre Rechtsauffassung geändert hat. Danach sei sie zur Anwendung des § 55 LHO verpflichtet, wenn sie im Rahmen von Geschäftsbesorgungsverträgen Aufträge an Unterauftragnehmer vergibt und diese Leistungen vom Land finanziert werden.

Sie hat außerdem die Maßnahmen beschrieben, die hierfür eingeleitet und umgesetzt worden sind.

*Die Investitionsbank teilte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht vom 9. September 2021 hinsichtlich der europaweiten Ausschreibung (Auftragswert 4,16 Mio. €) mit, dass die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes, die IB habe einem potentiellen Auftragnehmer – einer GmbH – einen wettbewerbswidrigen Vorteil gegenüber anderen Bietern verschafft und den Wettbewerb verzerrt, von der IB nach wie vor nicht geteilt werde. Die IB habe ihre Rechtsauffassung nur hinsichtlich der prinzipiellen Anwendbarkeit von § 55 LHO geändert. Daraus ergebe sich jedoch keine veränderte Beurteilung der Frage, ob in dem betreffenden Einzelfall der europaweiten Ausschreibung der Wettbewerb verzerrt wurde.*

**Die Investitionsbank hat im geprüften Zeitraum bei der Vergabe von Beratungsleistungen gegen das Vergaberecht, die allgemeinen Grundsätze des Wettbewerbs und der Transparenz sowie gegen die eigenen internen Regelungen verstoßen.**

**Dieses Verhalten wurde nach Auffassung des Landesrechnungshof durch eine über Jahre andauernde fehlende bzw. unzureichende Kontrolle durch die Rechtsaufsicht (Ministerium der Finanzen) und die Fachaufsicht (für die jeweilige Fachaufgabe zuständiges Ministerium) begünstigt.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Investitionsbank entsprechend ihren Zusagen künftig die geltenden Vergabevorschriften konsequent einhält und die allgemeinen Grundsätze des Wettbewerbs und der Transparenz beachtet. Bei freihändigen Vergaben sind künftig grundsätzlich mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen. Soweit im Einzelfall von Vergleichsangeboten abgesehen werden soll, sind die Gründe vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren.**

**Der Landesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass das Ministerium der Finanzen im Rahmen der Fachaufsicht regelmäßig die Einhaltung der Vergabevorschriften durch die Investitionsbank überprüft.**

#### 4.9 Besondere Nähe von Entscheidungsträgern

Bei der Vergabe öffentlicher Leistungen sind nach den allgemeinen Grundsätzen des Vergaberechts insbesondere der Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatz sowie die Gebote der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und der Transparenz zu beachten.

Der Wettbewerbsgrundsatz dient der Verwirklichung der Marktfreiheit. Jedem Bewerber ist ein freier Zugang zu dem Verfahren zu gewähren. Durch einen größtmöglichen Wettbewerb soll sichergestellt werden, dass öffentliche Mittel sparsam, effizient und effektiv eingesetzt werden.

Die Investitionsbank hatte für den gesamten Zeitraum von 2004 bis 2016 insgesamt 184 Verträge mit Beratungsleistungen und einem Auftragsvolumen von 13,51 Mio. € gemeldet. In 30 Fällen hat die Investitionsbank zwei Gesellschaften beauftragt, die miteinander eng verbunden waren. Das Auftragsvolumen betrug hier 7,65 Mio. €. Auf diese Gesellschaften entfielen damit weniger als 20 % der von der Investitionsbank abgeschlossenen Beraterverträge, aber über 50 % der von der Investitionsbank insgesamt für Beratungsleistungen vereinbarten Vergütungen.

In 21 Fällen wurden die Gesellschaften als Unterauftragnehmer im Rahmen eines zwischen den Ministerien und der Investitionsbank geschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrags beauftragt. Bei diesen Verträgen haben wir erhebliche Mängel festgestellt. Beispielsweise

- wurden bei fast allen Verträgen keine Bedarfsanalysen durchgeführt bzw. nicht dokumentiert,
- wurden die zu erbringenden Leistungen bzw. zu erfüllenden Aufgaben vorab nicht präzise und erschöpfend beschrieben,
- waren Leistungsangebote dieser Gesellschaften in den Unterlagen enthalten, obwohl keine Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes vorlag,
- wurden die Geschäftsbesorgungsverträge, in deren Rahmen die Investitionsbank die Gesellschaften beauftragt hatte, erst deutlich später abgeschlossen,
- wurden die Wünsche bzw. der Bedarf des Ministeriums der Finanzen, insbesondere des damaligen Finanzministers, vielfach über die Vertreter dieser Gesellschaften an die gemeinsamen Arbeitsgruppen oder die Investitionsbank herangetragen,
- erfolgte häufig keine Unterscheidung zwischen den beiden Gesellschaften; so wurden Leistungen unabhängig von den Verträgen teilweise von der jeweils anderen Gesellschaft erbracht.

In den Gesprächen während der örtlichen Erhebungen hat die Investitionsbank mehrfach darauf hingewiesen, dass sie sich als strategischer Partner der Landesregierung verstehe. Dies sei auch ausdrücklich im Koalitionsvertrag 2011 bis 2016 verankert. Nach Aussage eines Vertreters des Ministeriums der Finanzen während der örtlichen Erhebungen sei die Nähe der o. g. Gesellschaften zum (damaligen) Finanzminister bekannt gewesen. Es sei aber aus seiner Sicht legitim, dass der Minister seinen Informationsbedarf auch außerhalb der Landesverwaltung deckt.

**Der Landesrechnungshof hält die über Jahre hinweg andauernde besondere Nähe von Entscheidungsträgern des Ministeriums der Finanzen, der Investitionsbank und der zwei Gesellschaften für problematisch.**

Öffentliche Auftraggeber müssen alle Maßnahmen ergreifen, um bereits den bloßen Anschein von Befangenheit zu vermeiden. Die notwendige Distanz zwischen öffentlichen Auftraggebern und Auftragnehmern konnte aus unserer Sicht nicht mehr glaubhaft dargestellt werden. Besonders kritikwürdig ist, dass die zwei Gesellschaften den Umfang der beauftragten Beratungsleistungen sowie das Verfahren der Beauftragung über die Investitionsbank nach unserer Auffassung maßgeblich beeinflusst haben. Das Ministerium der Finanzen und die Investitionsbank scheinen es weitgehend den Gesellschaften überlassen zu haben, den Beratungsbedarf und die Anforderungen zu formulieren.

Durch den permanenten engen Kontakt dieser Gesellschaften zur Hausspitze des Ministerium der Finanzen und der Investitionsbank und die fortdauernde Beauftragung hatten die Gesellschaften einen erheblichen Informationsvorsprung vor allen anderen möglichen Bewerbern. Dieser Informationsvorsprung führte über die Jahre zu einem faktischen „Alleinstellungsmerkmal“ der zwei Gesellschaften und einer völligen Verzerrung des Wettbewerbs.

Aus unserer Sicht ist eine derartige Einflussnahme externer Dritter auf das Verwaltungshandeln des Landes nicht hinnehmbar. Es ist höchst problematisch, wenn Berater ihre Aufträge durch eigene Angebote selbst generieren. Dieses Verfahren verhindert den Wettbewerb und lässt erheblich Zweifel an einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung aufkommen. Die Vorgänge zwischen dem Ministerium der Finanzen, der Investitionsbank und den zwei Gesellschaften sind aufgrund der unzureichenden Dokumentation (vor allem hinsichtlich der Bedarfsermittlung, der Bedarfsträger, der Auswahl der Auftragnehmer und der Abnahme der Leistungserbringung) insgesamt extrem intransparent. Die Einstufung der Investitionsbank als „strategischer Partner“ entbindet die Landesverwaltung nicht von ihren Dokumentations- und Kontrollpflichten.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei der Vergabe von Leistungen an externe Berater die geltenden Regeln strikt eingehalten werden. Bereits der bloße Anschein der Befangenheit bei Verwaltungsentscheidungen ist zu vermeiden.**

**Wettbewerbsverzerrungen, z. B. das Bevorzugen einzelner Berater oder das Verschaffen von Informationsvorteilen, sind ebenfalls zu vermeiden. Sind Beratungsunternehmen bereits im Vorfeld der Auftragsvergabe eingebunden, dürfen sie in der Regel nicht bzw. nur dann, wenn kein wettbewerbsrelevanter Vorteil entstanden ist, am Vergabeverfahren teilnehmen.**

#### 4.10 Finanzierung von Aufgaben des Landes aus Eigenmitteln der Investitionsbank

Gemäß § 3 des Gesetzes zur Änderung des Investitionsbank-Begleitgesetzes (InvBankBeleitG) darf das Eigenkapital der Investitionsbank nur für die Aufgaben genutzt werden, die der Investitionsbank durch die Verordnung der Landesregierung über die Errichtung der Investitionsbank zugewiesen werden. Hierzu wurde der Investitionsbank vom Land das zur Förderung des Wohnungsbaus eingesetzte Fördervermögen – sprich öffentliche Mittel – übertragen.

Die Hausspitzen des Ministeriums der Finanzen sowie des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr baten 2011 die Investitionsbank in einem Gespräch, dass sie sich zu der Frage einer Mitwirkung an der konzeptionellen Neuausrichtung des Immobilienmanagements des Landes positionieren und Vorschläge für die Art und Intensität der Mitwirkung unterbreiten solle. Laut Protokoll der Investitionsbank hatten die damaligen Minister betont, dass sie bei der künftigen Neuausrichtung des Immobilienmanagements des Landes wesentliche Berührungspunkte zu jetzigen und zu künftigen Tätigkeitsfeldern der Investitionsbank sehen würden. Sie nannten bspw. die Infrastrukturförderung, die Wohnungsbauförderung, die Förderung von Ansiedlungsvorhaben sowie Aspekte der Stadtentwicklung und Städtebauförderung. Insofern könne die Investitionsbank bei der Neuausrichtung des Immobilienmanagements des Landes eine wichtige Rolle übernehmen.

Dieser Bitte kam die Investitionsbank nach. Sie beauftragte am 5. Februar 2011 zwei Berater mit der Erarbeitung eines „Konzeptes zur wirtschaftlichen und nutzerorientierten Optimierung des Immobilienmanagements des Landes Sachsen-Anhalt und der Untersuchung von Verknüpfungsmöglichkeiten mit den Tätigkeitsfeldern der Investitionsbank“. Dem folgten noch zwei Nachträge.

Die Leistung wurde durch die Investitionsbank freihändig und ohne die Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Eine Überprüfung der Marktüblichkeit der Preise erfolgte erst nachträglich. Die Investitionsbank hatte weder dokumentiert noch konnte sie in Gesprächen aufklären, wie es zur Angebotsabgabe der Auftragnehmer kam. Darüber hinaus ließ sich nicht rekapitulieren, welche Aktivitäten im Vorfeld des Ministergespräches bereits stattgefunden hatten und wer daran beteiligt war. Zumindest geht aus dem Vorgang der Investitionsbank hervor, dass der Auftragnehmer schon am 6. Dezember 2010 ein Angebot an die Investitionsbank unterbreitet hatte und bereits am 20. Dezember 2010, d. h. vor dem Ministergespräch am 11. Januar 2011, ein Kick-Off-Termin in der Investitionsbank durchgeführt wurde.

Die Vergütung der Beratungsleistung i. H. v. insgesamt 337.008 € sowie die in diesem Zusammenhang erbrachten Eigenleistungen der Investitionsbank finanzierte die Investitionsbank

ausschließlich aus ihren Eigenmitteln. Zahlungen durch das Ministerium der Finanzen oder das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr erfolgten nicht.

Die Organisation des Immobilienmanagements des Landes Sachsen-Anhalt ist eine Aufgabe der Landesregierung. Das von der Investitionsbank finanzierte und begleitete Projekt war somit eine originäre Aufgabe des Ministeriums der Finanzen.

Die Investitionsbank begründete ihr Interesse am Immobilienmanagement des Landes mit dem Ziel, neue Geschäftsfelder zu erschließen. Weiterhin stellte sie ein 35-seitiges Papier der NORD/LB mit dem Titel *„Strategische Orientierungspunkte zur Konsolidierung des Landeshaushalts Sachsen-Anhalt – Politische Investitionen in die Zukunft – Diskussionspapier (Fassung 16. November 2010)“* vor. Unter der Überschrift *„Modernisierung der öffentlichen Verwaltung“* heißt es darin: *„Das Bau- und Gebäudemanagement sollte künftig in Form eines gemeinsamen Landesbetriebes unter der Führung des Finanzministeriums als Gesellschafter organisiert werden. ... Die NORD/LB und die Investitionsbank bieten sich in diesem Zusammenhang als Partner an, um geeignete Problemlösungen zu entwickeln und umzusetzen. Vor diesem Hintergrund sollte das Land die bislang vorhandenen gebäudewirtschaftlichen Ansätze (LIMSA, LBB) konsequent zugunsten eines nachhaltigen Gesamtkonzepts weiterentwickeln.“*

Die Finanzierung des Konzeptes sowie des Umsetzungsprojektes durch die Investitionsbank stellt einen Verstoß gegen das InvBankBegleitG und die Verordnung über die Errichtung der Investitionsbank (Errichtungs-VO) dar, da die Organisation des Liegenschaftsmanagements des Landes Sachsen-Anhalt nicht zu den Aufgaben zählt, die der Investitionsbank mit der Errichtungs-VO übertragen wurden.

Wir können die sowohl von den Ministern als auch von der Investitionsbank dargelegten Bezüge einer Neuausrichtung des Immobilienmanagements des Landes zu den Aufgaben der Investitionsbank (Infrastrukturförderung, die Wohnungsbauförderung, die Förderung von Ansiedlungsvorhaben sowie Aspekte der Stadtentwicklung und Städtebauförderung) nicht erkennen. Während der örtlichen Erhebungen hat die Investitionsbank eingeschätzt, dass die Umsetzung des Projektes ausschließlich dem Ministerium der Finanzen und dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr genutzt hätte. Der erwartete Nutzen für die Investitionsbank habe sich nicht eingestellt.

Das gewählte Verfahren, sich der Unterstützung der Investitionsbank zu bedienen, führte dazu, dass die Beratungsleistungen

- ohne Einhaltung der Vergabevorschriften (insbesondere § 55 LHO),
- ohne die erforderliche vorherige Einwilligung des Ausschusses für Finanzen des Landtags,

- ohne Beachtung der Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen sowie
- ohne die Beteiligung der Staatssekretärskonferenz vergeben worden sind.

Durch die Verwendung der Eigenmittel der Investitionsbank haben die beiden Ministerien Spielräume für die Finanzierung ihrer Bedarfe ohne die Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers geschaffen.

Aus unserer Sicht hätte das Ministerium der Finanzen als Rechtsaufsicht über die Investitionsbank bzgl. der Verwendung des Eigenkapitals der Investitionsbank eingreifen müssen.

In ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. März 2021 teilte das Ministerium der Finanzen mit, dass aus ihrer Sicht kein Rechtsverstoß gegen die Errichtungs-VO vorliegt und die Rechtsaufsicht daher nicht eingreifen musste.

Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass es sich bei diesen Mitteln der Investitionsbank um Eigenmittel bzw. Eigenkapital handelt, für deren Verwendung entsprechende Maßstäbe anzulegen sind. Durch den Einsatz der Eigenmittel der Investitionsbank für Zwecke einzelner Ministerien werden diese Mittel der Rücklage und somit der Risikoabsicherung der Investitionsbank entzogen. Da das Land für die Verbindlichkeiten der Investitionsbank haftet, soweit die Befriedigung aus dem Vermögen der Investitionsbank nicht möglich ist (§ 4 InvBank-BegleitG), kann sich der Rückgriff auf Eigenmittel der Investitionsbank mittelbar auf den Landeshaushalt auswirken.

*Die Investitionsbank teilte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht vom 9. September 2021 mit, dass sie an ihrer Auffassung festhalte, dass der Gegenstand des Vertrags durch die in § 4 der Verordnung über die Errichtung der Investitionsbank (Errichtungs-VO) genannten Aufgabenbereiche abgedeckt und somit die Verwendung von Eigenmitteln der IB hierfür gerechtfertigt war.*

*Es habe zum einen ein hinreichender Zusammenhang zu den in § 4 Abs. 2 Nr. 1 Errichtungs-VO genannten speziellen Aufgabenbereichen, insbesondere Förderung des Wohnungswesens, Städtebauförderung und Infrastrukturförderung, bestanden. So habe das Ministerium der Finanzen mit Kabinettsvorlage vom 21. September 2011 zur Optimierung des Immobilienmanagements berichtet und u. a. festgehalten, dass sich durch eine Zusammenarbeit mit der IB eine Vielzahl von Vorteilen erschließen lasse.*

*Zum anderen könne die IB gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 6 Errichtungs-VO sonstige Aufgaben wahrnehmen, die im öffentlichen Interesse stehen, soweit sie den Grundsätzen und Vorgaben der*

*Europäischen Gemeinschaft für die Geschäftstätigkeit eines Förderinstituts nicht widersprechen. Das öffentliche Interesse an der Aufgabenwahrnehmung sei durch die Landesregierung dokumentiert worden. So habe das Ministerium der Finanzen in einer E-Mail vom 27. Januar 2011 mitgeteilt, dass die Minister Dr. Daehre und Bullerjahn die IB gebeten haben, sich zu einer möglichen Mitwirkung an der konzeptionellen Neuausrichtung des Immobilienmanagements des Landes zu positionieren. Wenn man die Tätigkeit nicht unter die speziellen Aufgabenbereiche in § 4 Abs. 2 Nr. 1 Errichtungs-VO einordne, war sie zumindest nach § 4 Abs. 2 Nr. 6 Errichtungs-VO gerechtfertigt. So sei in § 4 Abs. 3 Errichtungs-VO in der seit 12. November 2016 geltenden Fassung klargestellt worden, dass die Durchführung der Aufgaben auch durch Beratungs- und andere Dienstleistungen erfolgen kann.*

Der Landesrechnungshof hält auch nach der Stellungnahme der IB an seiner Auffassung fest, dass die Verwendung des Eigenkapitals der IB für die Beauftragung nicht von dem Investitionsbankbegleitgesetz und der Verordnung über die Errichtung der IB gedeckt war. § 4 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über die Errichtung der IB (IB-VO) (in der Fassung vom 15. Januar 2009) stellt hinsichtlich der Aufgaben der IB darauf ab, dass die Unterstützung durch die IB im Rahmen der übertragenen Förderprogramme erfolgt. Die Aufgabenübertragung erfordert eine Konkretisierung gemäß § 5 IB-VO. Demnach erfolgt die Übertragung auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Verträge (Investitionsbankvertrag nach § 5 Abs. 1 bzw. Geschäftsbesorgungsvertrag nach § 5 Abs. 2 IB-VO). Weder die IB noch das Ministerium der Finanzen haben auf einen konkretisierenden öffentlich-rechtlichen Vertrag verwiesen, in dessen Aufgabenbereich die vorgenommene Beauftragung fällt.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwendung der Eigenmittel der Investitionsbank ausschließlich im Rahmen der mit der Errichtungs-VO und dem InvBankBegleitG erteilten Legitimation erfolgt.**

#### 4.11 Leistungserbringung vor Vertragsschluss

Vorverhandlungen sind grundsätzlich nicht rechtlich bindend. In der Phase der Vertragsverhandlungen bzw. in der Phase der Anbahnung des Vertragsverhältnisses (Phase vor Vertragsschluss) besteht jedoch grundsätzlich ein vorvertragliches Vertrauensverhältnis („vorvertragliche Sonderbeziehung“), bei dem vorvertragliche Pflichten bestehen.

Wir haben 26 Verträge geprüft, die die Investitionsbank mit zwei Gesellschaften abgeschlossen hat. Hierbei stellten wir fest, dass die Investitionsbank 19 der Verträge mit diesen Gesellschaften als Unterauftragnehmer erst geschlossen hat, nachdem diese bereits mit der Leistungserbringung begonnen hatten. Die vorvertragliche Phase, in der die Leistungen bereits

erbracht wurden, dauerte in zehn Fällen über einen Zeitraum von mehr als zwei Monate bzw. in vier Fällen sogar drei Monate und länger an.

In der Phase der vorvertraglichen Leistungserbringung ist hier mindestens von einer berechtigten Geschäftsführung ohne Auftrag auszugehen. Die Leistungserbringung durch die Gesellschaften erfolgte im Interesse und unter Kenntnis der Investitionsbank. Es ist davon auszugehen, dass die Gesellschaften mit Fremdgeschäftsführungswillen handelten. Somit bestand das Risiko für die Investitionsbank, dass die jeweilige Gesellschaft, auch wenn der Vertrag nicht zustande gekommen wäre, die Erstattung der ihm entstanden Aufwendungen geltend machen konnte, soweit die Gesellschaft diese für erforderlich halten durfte. Auch sechs weitere Verträge mit fünf anderen Unterauftragnehmern wurden erst deutlich nach Beginn der Leistungserbringung geschlossen.

Wir weisen darauf hin, dass das dargestellte finanzielle Risiko aus der Geschäftsführung ohne Auftrag von der Investitionsbank auch auf das Land übergehen kann. Das Land hätte der Investitionsbank den Aufwand zu erstatten. In den geprüften Fällen sind die Risiken nicht eingetreten, weil die Verträge letztlich geschlossen wurden. Dennoch ist dieses Vorgehen nach unserer Auffassung bedenklich, da sich sowohl die Investitionsbank als auch das Land auf diese Weise einem unnötigen rechtlichen Risiko ausgesetzt haben. Besonders kritikwürdig ist, dass es sich nicht um Einzelfälle handelt, sondern dies die gängige Praxis der Investitionsbank zu sein scheint.

Die Investitionsbank hat in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 14. Januar 2021 dargelegt, dass sie unsere Auffassung teilt. Sie hat hierzu Vorgaben in ihren internen Regelungen aufgenommen.

**Zur Vermeidung rechtlicher Risiken erwartet der Landesrechnungshof, dass künftig, z. B. durch rechtzeitige Bedarfsermittlung und Angebotseinholung, die Zeitabläufe derart gestaltet werden, dass eine Leistungserbringung erst nach Vertragsschluss erfolgt. Ausnahmen sind im Einzelfall nachvollziehbar zu begründen.**

#### 4.12 Bestimmung des Leistungsumfangs durch die EU-Prüfbehörde

Der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatz gebietet es, dass die Verwaltung im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit und der Abschätzbarkeit der finanziellen Auswirkungen den Leistungsumfang in Verträgen so konkret wie möglich festlegt.

In den Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen von 2012 wird dieses Erfordernis ausdrücklich geregelt.

Per 17. August 2015 hat die EU-Prüfbehörde einen Vertrag mit einer Anwaltskanzlei abgeschlossen. Vertragsinhalt war die fachanwaltliche Beratung in Bezug auf die rechtliche Bewertung der Vorgehensweise der EU-Prüfbehörde und zur Vorbereitung einer abschließenden Stellungnahme.

Der Beschaffungsvermerk der EU-Prüfbehörde geht in seiner Kostenschätzung davon aus, dass die Dienstleistungen für einen Zeitraum von ca. 5 bis 6 Tagen benötigt werden. Unter Zugrundelegung eines max. Stundensatzes von 400 € und nicht mehr als 6 Tagen betrug der insgesamt durch die EU-Prüfbehörde erwartete Auftragswert voraussichtlich ca. 18.000 €.

Im Vertrag vom 17. August 2015 ist geregelt, dass der Beratungsauftrag für die Dauer von 6 Tagen konzipiert ist. Es wurden keine Festlegungen zum Stundenaufwand getroffen.

In § 7 des Vertrages vom 17. August 2015 ist geregelt, dass die Anwälte eine aufwandsorientierte Auflistung auf Stundenbasis vorlegen sollten, da bei einem stundenmäßig geringeren Aufwand nicht die vollständige Pauschale, sondern lediglich der stundenmäßig geringere Aufwand abgerechnet wird. Da der maximale Stundenaufwand in dem Vertrag nicht festgesetzt wurde, läuft diese Regelung ins Leere.

Es ist für uns nicht nachvollziehbar, warum die EU-Prüfbehörde auf eine entsprechende Konkretisierung im jeweiligen Vertrag verzichtet hat.

Die EU-Prüfbehörde hat in ihre Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 13. Januar 2021 mitgeteilt, dass sie zukünftig bei Abschluss von Geschäftsbesorgungs-/Beraterverträgen den geforderten Leistungsumfang so konkret wie möglich ausweisen wird.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, im Interesse der Kostensicherheit und -planbarkeit den Leistungsumfang in Verträgen so genau wie möglich festzulegen.**

#### 4.13 Fehlerhafte Unterrichtung der Staatssekretärskonferenz durch die EU-Prüfbehörde

In den Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen von 2012 ist geregelt, dass die Staatssekretärskonferenz über Beraterverträge, Studien und Gutachten ab einem Auftragswert von 5.000 € (ohne Umsatzsteuer) vor Auftragsvergabe in einer Vorlage zu unterrichten ist.

Des Weiteren wurde eine Beraterdatenbank eingerichtet. In diese sind u. a. Beraterverträge der Ministerien sowie der Staatskanzlei ab einem Nettoauftragswert von 5.000 € aufzunehmen.

Ein Vertrag der EU-Prüfbehörde mit einer Anwaltskanzlei datiert ursprünglich auf den 14. Juli 2015. Dieses Datum wurde von der EU-Prüfbehörde handschriftlich durchgestrichen und auf den 17. August 2015 geändert. Der Vertragspartner hat mit Datum vom 31. Juli 2015 den Vertrag unterzeichnet. Dementsprechend ist der Vertrag mit der Unterzeichnung am 17. August 2015 zustande gekommen und in Kraft getreten.

Die Staatssekretärskonferenz wurde hierüber am 17. August 2015 in einer Vorlage, Beraterdatenbank Nr. „MF-2015-968“, unterrichtet.

Die Anwaltskanzlei hat am 17. November 2015 Rechnung gelegt. Aus dieser ist ersichtlich, dass die Beratungstätigkeiten bereits am 15. Juli 2015 mit der Durchsicht und ersten Prüfung der überlassenen Unterlagen begonnen haben. Der letzte Abrechnungstag war lt. vorgelegtem Tätigkeitsnachweis der 7. August 2015.

In der Anlage zur Unterrichtung der Staatssekretärskonferenz hat die EU-Prüfbehörde unter Punkt 20 – Datum Vertragsbeginn – den 10. August 2015 angegeben. Unter Punkt 10 – Ergebnis des Angebotsvergleichs/Alternativen – hat die EU-Prüfbehörde ausgeführt, dass das Vergabeverfahren noch nicht abgeschlossen sei. Unter Punkt 15 – Termine, Fristen – wurde durch die EU-Prüfbehörde dargelegt, dass die Leistungen an 6 Tagen im August 2015 erbracht werden sollten. Laut dem Tätigkeitsnachweis der Rechtsanwaltskanzlei sind diese Angaben, die gegenüber der Staatssekretärskonferenz durch die EU-Prüfbehörde gemacht wurden, falsch.

Tatsächlich war das Auswahlverfahren bereits abgeschlossen. Mit Schreiben vom 7. Juli 2015 hatte die EU-Prüfbehörde den Rechtsanwälten bereits eine Zusage erteilt und sie zu einer Beratung eingeladen, um das weitere Vorgehen zu besprechen. Dem Tätigkeitsnachweis ist darüber hinaus zu entnehmen, dass die Leistungen entgegen den Angaben der EU-Prüfbehörde gegenüber der Staatssekretärskonferenz nicht nur bereits am 15. Juli 2015 begonnen wurden, sondern zwischenzeitlich auch am 7. August 2015 mit der Fertigstellung des Gutachtens abgeschlossen worden waren.

**Der Landesrechnungshof kritisiert, dass gegenüber der Staatssekretärskonferenz falsche Angaben zu Beraterverträgen gemacht wurden. Darüber hinaus hat die EU-Prüfbehörde den Vertrag nicht rechtzeitig gemeldet und damit gegen die Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen verstoßen. Der Landesrechnungshof erwartet die konsequente Einhaltung der Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen.**

## 5. Gesetzliche Änderungen

Der Landtag hat mit dem Dritten Gesetz zur Änderung der LHO eine gesetzliche Regelung zur Vorlage- und Anzeigepflicht bei Beraterverträgen, Studien oder Gutachten geschaffen. Die in den §§ 9 und 34a LHO enthaltenen neuen Regelungen sind am 29. Mai 2021 in Kraft getreten. Damit hat der Landtag die Ergebnisse aus den Beratungen des 15. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses umgesetzt.

Wir begrüßen ausdrücklich die Änderungen in der LHO. Mit den Änderungen hat der Landtag alle wesentlichen Empfehlungen des Landesrechnungshofes umgesetzt. Neben der gesetzlichen Vorlagepflicht von Gutachten, Studien und Beraterverträgen ab 20.000 €, die nicht im Haushaltsplan veranschlagt und konkret über Erläuterungen ausgewiesen sind, sind nunmehr beispielsweise auch Inhouse-Geschäfte vorlagepflichtig. Weiterhin müssen Verträge dem Ausschuss für Finanzen vorgelegt werden, wenn Mehrheitsbeteiligungen des Landes oder Anstalten des öffentlichen Rechts Beratungsleistungen für die Landesregierung erbringen.

Der Landesgesetzgeber hat mit diesen Regelungen gesetzliches Neuland betreten, dass auch für andere Bundesländer und dem Bund als Vorlage und Vorbild zur stärkeren parlamentarischen Kontrolle der Beauftragung von Beratungsleistungen durch die Verwaltung dienen kann.

## 6. Empfehlungen

**Die Fortsetzung der Prüfung von Beraterverträgen, Gutachten und Studien für den Zeitraum 2014 bis September 2016 durch den Landesrechnungshof hat gezeigt, dass bei der Vergabe von Beratungsleistungen durch die Landesverwaltung weiterhin erhebliche Mängel und Verstöße zu verzeichnen waren.**

**Im Vergleich der Untersuchungen des Landesrechnungshofes von Beraterverträgen des Zeitraumes 2010 bis 2013 (vgl. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2016, Teil 1) ist keine Verbesserung der Situation eingetreten. Dem Landesrechnungshof ist dabei bewusst, dass die Aufarbeitung der Ergebnisse aus den Untersuchungen des Zeitraumes 2010 bis 2013 erst ab September 2016 erfolgen konnte. Die vorliegenden Ergebnisse dieser Prüfung zeigen, dass die vom Landtag vorgenommenen gesetzlichen Regelungen zur Vorlagepflicht von Gutachten, Studien und Beraterverträgen zwingend erforderlich waren.**

**Weiterhin bestehen nach wie vor erhebliche Mängel bei der Umsetzung des Vergabe- und Haushaltsrechts sowie bei der Einhaltung der Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen. Besonders kritisch bewertet der Landesrechnungshof auch die bei der EU-Prüfbehörde festgestellten gravierenden Mängel und Verstöße.**

**Als sehr positiv wertet der Landesrechnungshof die Änderungen in der LHO, die die Erwartungen des Parlamentes klarstellen und dazu beitragen dürften, die Mängel zu reduzieren.**

Der Landesrechnungshof spricht folgende Empfehlungen aus:

Vergaberecht:

Es waren starke Mängel bei der Anwendung des Vergaberechts bis hin zur exzessiven Nutzung der Ausnahmeregelungen zum Absehen von öffentlichen Ausschreibungen erkennbar. Damit erfolgten eine unzulässige Einschränkung des Bieterkreises und des Wettbewerbs und eine daraus folgende Verletzung des Wirtschaftlichkeitsgebotes.

Vergaben an stets denselben Auftragnehmer sind künftig zu vermeiden. Unaufgeforderte Initiativen und Vorschläge von potenziellen Auftragnehmern über künftige Leistungen sind zurückzuweisen. Nur so lässt sich ein objektives und unabhängiges Verwaltungshandeln sicherstellen.

Es muss auch ausgeschlossen werden, dass externe Dritte aufgrund ihrer Mitarbeit in Gremien und Arbeitsgruppen einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil im Vergabeverfahren erlangen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb dringend die Erarbeitung eines Vergabehandbuchs des Landes, das anhand von Beispielen die komplexe Rechtsmaterie für den Anwender praktikabel aufzeigt.**

Compliance-Regelungen:

Zu vermeiden sind jedwede vorherige Absprachen über künftige Leistungen. Interessenskollisionen sind zu vermeiden. Der Landesrechnungshof merkt in diesem Zusammenhang an, dass durch die Tatsache, dass in verschiedenen Gremien – insbesondere in Unternehmen mit Beteiligungen des Landes – Mitglieder oder Vertreter der Landesregierung mitarbeiten, eine Verquickung von Interessen nicht auszuschließen ist. Eine Einflussnahme ist durch diese Doppelfunktionen zwingend zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, Compliance-Regelungen festzulegen bzw. einen Verhaltenskodex für die Landesregierung und die Landesverwaltung aufzustellen. Dort sollten verbindliche Regelungen getroffen werden, die Interessenkollisionen ausschließen oder zumindest minimieren. Der Anwendungsbereich sollte alle Ebenen der Verwaltung – vom Sachbearbeiter bis zum Minister – einschließen.

#### Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen:

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die in den Maßgaben der Landesregierung zum Abschluss von Beraterverträgen vorgeschriebenen Arbeitsschritte durchgeführt und dokumentiert werden. Zu jedem Beratervertrag bedarf es mindestens konkreter Aussagen und einer Darstellung der Ergebnisse zu den Punkten:

- Notwendigkeit externer Vergabe,
- vorherige Bedarfsanalyse,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Einhaltung Vergaberecht,
- Einhaltung der Vorgaben im Rahmen der Vertragsgestaltung“ (z. B. grundsätzlich Ausschluss von Vorleistungen, Ausschluss von Haftungsfreistellung),
- Verantwortlichkeit für „Vertragscontrolling“,
- Abnahme der Beratungsleistung – Vertragserfüllung,
- Erfolgskontrollen (auch Aussagen zur Umsetzung des Beratungsergebnisses für die weitere Arbeit) etc.

#### Geschäftsbesorgungsverträge:

Den Einsatz von Geschäftsbesorgungsverträgen mit der Möglichkeit der Unterbeauftragung bei externen Beratungsleistungen hält der Landesrechnungshof nur im Ausnahmefall für zulässig.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, vor Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen mit der Investitionsbank Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Verträge mit der Investitionsbank sollen nur abgeschlossen werden, wenn die Leistungserbringung durch die Investitionsbank mit einem inhaltlichen Mehrwert verbunden ist. Von Verträgen, in denen die Investitionsbank lediglich zwischengeschaltet wird, ist künftig abzusehen. In diesen Fällen ist die Beratungsleistung von den Ressorts selbst im Wettbewerb zu vergeben.

Der Landesrechnungshof weist zusätzlich darauf hin, dass die „strategische Partnerschaft“ mit der Investitionsbank die Landesverwaltung insbesondere nicht davon entbindet,

- die zu erbringenden Leistungen sowohl inhaltlich als auch zeitlich so konkret wie möglich und vor Beginn der Leistungserbringung festzulegen,

- Kostenerstattungen nur anhand abrechenbarer und nachprüfbarer Leistungsnachweise oder anhand eines konkret nachvollziehbaren und nachprüfaren Arbeitsaufwandes zu leisten und
- die Kalkulationen der Investitionsbank, insbesondere zum eingesetzten Personal, detailliert zu prüfen.

Der Landesrechnungshof regt an, in der Verordnung über die Errichtung der Investitionsbank Sachsen-Anhalt klarzustellen, dass für die Investitionsbank der § 105 LHO und somit selbstverständlich die §§ 7 und 55 LHO im Treuhandgeschäft gelten und die Investitionsbank diese anzuwenden hat.

#### Investitionsbank:

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Investitionsbank

- bei der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel die Vorgänge nach den gleichen Maßstäben wie in der unmittelbaren Landesverwaltung dokumentiert,
- ihre internen Regelungen zur Dokumentation, insbesondere bei Vergaben, künftig strikt einhält,
- insbesondere bei der Vergabe von Beratungsleistungen die geltenden Vergabevorschriften konsequent einhält und die allgemeinen Grundsätze des Wettbewerbs und der Transparenz beachtet,
- bei freihändigen Vergaben künftig grundsätzlich mindestens drei Vergleichsangebote einholt, und – soweit im Einzelfall von Vergleichsangeboten abgesehen werden soll – die Gründe vollständig und nachvollziehbar dokumentiert,
- bei der Vergabe von Beratungsleistungen künftig stets vorab eine Bedarfsanalyse durchführt und die zu erbringende Leistung bzw. die zu erfüllende Aufgabe präzise und erschöpfend beschreibt,
- die von der Beratung erwartete Leistung und das gewünschte Ergebnis so konkret wie möglich schriftlich festlegt,
- das Beraterhonorar auf der Basis einer aufgliederten und nachvollziehbaren Kalkulation mit einer bestimmten Anzahl an Beratungstagen mit festgelegten Tagessätzen vereinbart,
- sorgfältig und aktenkundig prüft, ob die Ergebnisse von Beraterverträgen den vertraglichen Vereinbarungen entsprechen,
- bei der Vergabe von Beratungsleistungen in jedem Fall ein transparentes und korrekt dokumentiertes Verfahren sicherstellt und einen angemessenen, möglichst großen Wettbewerb anstrebt,
- künftig sicherstellt, dass grundsätzlich keine Leistungserbringung bzw. eine Unterbeauftragung vor Vertragsschluss erfolgt,

- Eigenmittel nur für die Aufgaben nutzt, die der Investitionsbank durch die Verordnung der Landesregierung über die Errichtung der Investitionsbank zugewiesen sind.

Eine wie in der Prüfung festgestellte sehr enge und über Jahre hinweg andauernde Zusammenarbeit zwischen der Leitung eines Ministeriums, der Hausspitze der Investitionsbank und einzelnen Beratern darf nicht zu Verstößen gegen die allgemeinen Grundsätze des Wettbewerbs sowie gegen das Transparenz- und Gleichbehandlungsgebot führen. Schon der Anschein einer unzulässigen Einflussnahme ist konsequent zu vermeiden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	–	alle
Kapitel	–	alle
geprüftes Haushaltsvolumen	2017 bis 2019	– ca. 71 Mio. € pro Haushaltsjahr

### 1 Unwirtschaftliche Organisation der Beihilfe- und Bezügebearbeitung

---

**Das Vorhalten von drei Beihilfefestsetzungsstellen für das Land ist unwirtschaftlich. Es bestehen keine sachlichen Gründe, die eine gesonderte Bearbeitung von Beihilfeangelegenheiten für Abgeordnete, Ministerinnen und Minister, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und den Präsidenten des Landesrechnungshofes erfordern.**

**Ebenso unwirtschaftlich ist die gesonderte Berechnung der Bezüge für Minister, Staatssekretäre und den Präsidenten des Landesrechnungshofes im Ministerium der Finanzen.**

#### 1. Vorbemerkungen

Im Land erfolgt die Festsetzung und Auszahlung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen durch drei Beihilfefestsetzungsstellen:

- für Abgeordnete durch die Landtagsverwaltung,
- für Ministerinnen und Minister, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und den Präsidenten des Landesrechnungshofes durch das Ministerium der Finanzen sowie
- für Beamte und Versorgungsempfänger durch die Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau.

Die Festsetzung und Auszahlung der Bezüge bzw. Entgelte erfolgt in zwei Bezügestellen:

- für Ministerinnen und Minister, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und den Präsidenten des Landesrechnungshofes durch das Ministerium der Finanzen sowie
- für die Beschäftigten und Beamten sowie die Versorgungsempfänger des Landes durch die Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau.

Wir haben 2019 die Organisation der Beihilfe- und Bezügebearbeitung geprüft. Unseren Wirtschaftlichkeitsberechnungen haben wir durchschnittliche Personalvollkosten zugrunde gelegt. Diese beinhalten neben den durchschnittlichen Personaleinzelkosten auch pauschale Sachkosten sowie Gemeinkostenzuschläge. Sie sind abhängig vom für die Aufgabenwahrnehmung eingesetzten Personal und dessen Einstufung.

## 2. Organisation der Beihilfebearbeitung im Land

Beihilfen in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen werden an Landesbeamte gemäß § 3 Besoldungs- und Versorgungsrechtsergänzungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt gewährt. Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete können gemäß § 25 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes Sachsen-Anhalt einen Zuschuss zu den notwendigen Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen in sinngemäßer Anwendung der Beihilfevorschriften für Landesbeamte erhalten. Der Beihilfeanspruch für die Mitglieder der Landesregierung erfolgt nach § 9 Abs. 3 des Ministergesetzes und richtet sich nach den für die Beamten des Landes geltenden Vorschriften.

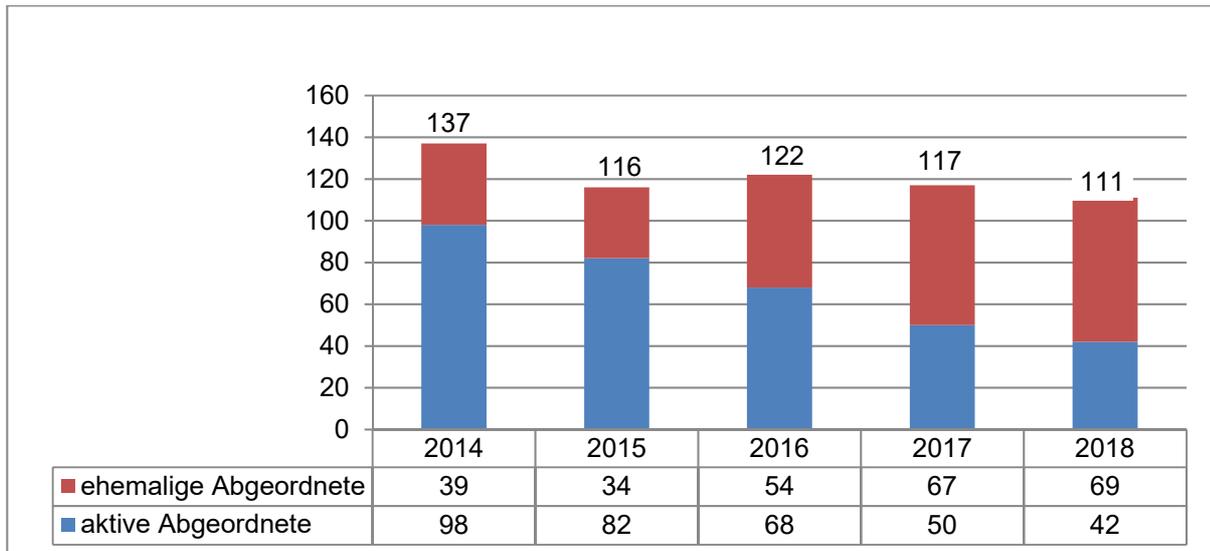
Im Jahr 2017 wurden insgesamt 71 Mio. € an Beihilfen im Land gezahlt. Davon entfielen 0,2 % auf die Landtagsverwaltung und 0,5 % auf das Ministerium der Finanzen.

**Tabelle 7: Beihilfeausgaben 2017**

Beihilfestellen	aktive Beamte/ Abgeordnete	ehemalige Abgeordnete/ Versorgungs- empfänger	gesamt	Anteil
Landtagsverwaltung	65.082 €	76.199 €	141.281 €	0,2 %
Ministerium der Finanzen	32.340 €	318.893 €	351.233 €	0,5 %
Bezügestelle	33.888.434 €	36.668.182 €	70.556.615 €	99,3 %
<b>Summe:</b>	<b>33.985.856 €</b>	<b>37.063.274 €</b>	<b>71.049.129 €</b>	<b>100,0 %</b>

### Landtagsverwaltung

Trotz steigender Fallzahl bei den ehemaligen Abgeordneten ist die Gesamtzahl der von der Landtagsverwaltung bearbeiteten Beihilfeanträge im Zeitraum 2014 bis 2018 leicht rückläufig.

**Diagramm 6: Entwicklung der Anzahl der Festsetzungsbescheide der Landtagsverwaltung 2014 bis 2018**

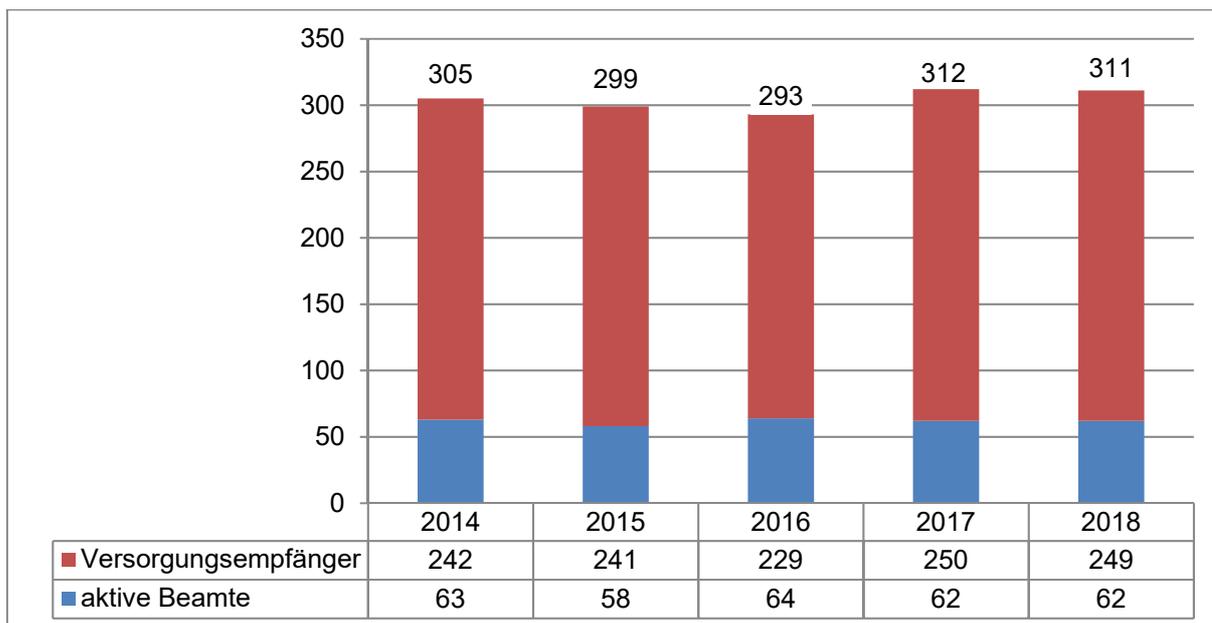
Für die Bearbeitung der Beihilfeabrechnungen wird eine Personalkapazität von 0,45 Vollzeit-äquivalenten (VzÄ) eingesetzt. Hierfür entstehen jährliche Personalkosten<sup>4</sup> in der Landtagsverwaltung von 62.956 €.

Die Kosten für die Bearbeitung eines Beihilfeantrages bis zum Festsetzungsbescheid belaufen sich rein rechnerisch in der Landtagsverwaltung auf 567,17 €. Bei einem durchschnittlichen Festsetzungsbetrag von 988,60 € je Antrag ergibt sich daraus ein Bearbeitungsanteil in Höhe von 57,37 %.

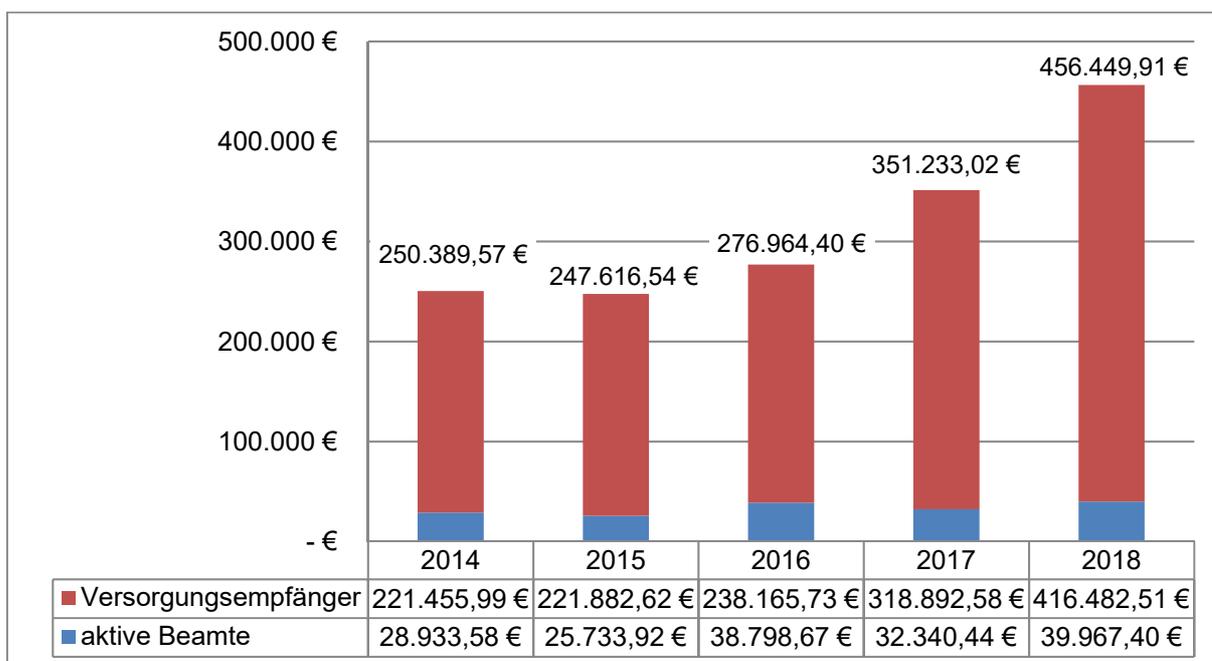
### Ministerium der Finanzen

Die Anzahl der Festsetzungsbescheide für aktive Beamte und Versorgungsempfänger blieb im betrachteten Zeitraum von 2014 bis 2018 annähernd konstant.

<sup>4</sup> Personalkosten = Personaleinzelkosten + Sacheinzelkosten + Gemeinkosten.

**Diagramm 7: Entwicklung der Anzahl der Festsetzungsbescheide im Ministerium der Finanzen 2014 bis 2018**

Im Gegensatz zur konstant gebliebenen Anzahl der Festsetzungsbescheide hat sich die Höhe der ausgezahlten Beihilfen fast verdoppelt. Ursache hierfür ist der starke Anstieg der Auszahlungsbeträge bei den Versorgungsempfängern.

**Diagramm 8: Beihilfefestsetzungen im Ministerium der Finanzen für aktive Beamte und Versorgungsempfänger 2014 bis 2018**

Für die Bearbeitung der Beihilfeabrechnungen ist im Ministerium der Finanzen eine Personalkapazität von 0,65 VzÄ eingesetzt. Hierfür entstehen jährliche Personalkosten in Höhe von 76.966 €.

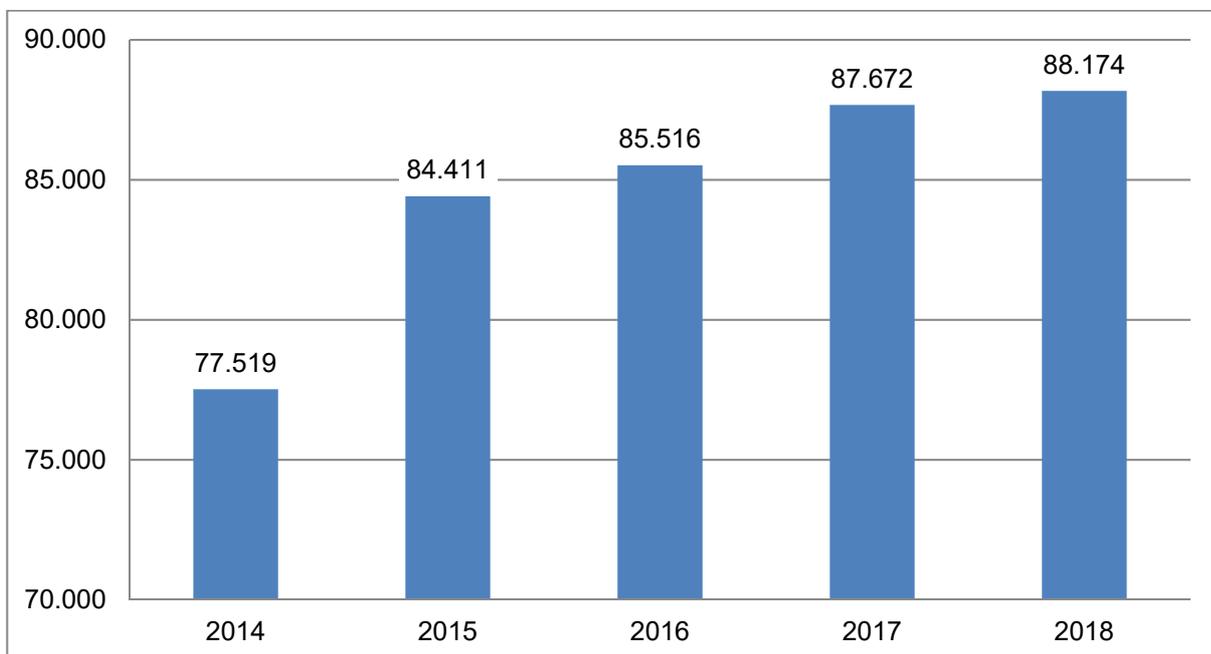
Die Kosten für die Bearbeitung eines Beihilfeantrages bis zum Festsetzungsbescheid belaufen sich rein rechnerisch auf 247,48 €. Bei einem durchschnittlichen Festsetzungsbetrag von 1.467,68 € je Antrag ergibt sich daraus ein Bearbeitungsanteil in Höhe von 16,86 %.

Das Ministerium der Finanzen ist sich des erhöhten Bearbeitungs- und Betreuungsaufwandes für die Beihilfefestsetzung im Vergleich mit der Bezügestelle bewusst. So gab es bereits hausinterne Bestrebungen, die Bezüge-Zuständigkeitsverordnung entsprechend zu ändern. Dies scheiterte bisher.

#### Bezügestelle Dessau-Roßlau

Die Antragsbearbeitung der Beihilfebearbeitung bei der Bezügestelle Dessau-Roßlau stieg in den vergangenen Jahren kontinuierlich an.

**Diagramm 9: Entwicklung der Anzahl der Beihilfeanträge in der Bezügestelle 2014 bis 2018**



Für die Bearbeitung der Beihilfeabrechnungen ist in der Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau eine Personalkapazität von 36,28 VzÄ eingesetzt. Hierfür entstehen jährliche Personalkosten in Höhe von 3.935.904 €.

Die Kosten für die Bearbeitung eines Beihilfeantrages bis zum Festsetzungsbescheid belaufen sich rein rechnerisch auf 44,64 €. Bei einem durchschnittlichen Festsetzungsbetrag von 839,80 € je Antrag ergibt sich daraus ein Bearbeitungsanteil in Höhe von 5,32 %.

#### Vergleich

In der beim Finanzamt Dessau-Roßlau angesiedelten Bezügestelle werden für 99,5 % aller beihilfeberechtigten Personen die entsprechenden Anträge bearbeitet und die Festsetzungsbescheide erstellt.

**Tabelle 8: Verteilung der Beihilfeberechtigten auf die Beihilfefestsetzungsstellen**

<b>zuständige Abrechnungsstelle</b>	<b>Anzahl der Beihilfeberechtigten 2018</b>	<b>Anteil</b>
Landtagsverwaltung	58	0,2 %
Ministerium der Finanzen	111	0,3 %
Bezügestelle	34.065	99,5 %
<b>Summe:</b>	<b>34.234</b>	<b>100,00 %</b>

Dort bearbeitet eine Vollzeitkraft im Schnitt die zehnfache Anzahl von Anträgen als in der Landtagsverwaltung und mehr als die fünffache Anzahl von Anträgen als im Ministerium der Finanzen. Dadurch liegen die durchschnittlichen Bearbeitungskosten in der Landtagsverwaltung mit 567,17 € pro Antrag und im Ministerium der Finanzen mit 247,48 € pro Antrag ebenfalls um das zwölf- bzw. fünfeinhalbfache höher im Vergleich zur Bezügestelle (44,64 € pro Antrag).

Gemäß § 7 Abs. 1 der LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Wir stellten fest, dass die Festsetzung und Bearbeitung von Beihilfeanträgen durch die Landtagsverwaltung und durch das Ministerium der Finanzen unwirtschaftlich sind. So werden für 169 Personen, also weniger als 0,5 % der insgesamt Beihilfeberechtigten, zwei weitere Beihilfefestsetzungsstellen im Ministerium der Finanzen und in der Landtagsverwaltung unterhalten.

Mit dem 13. Änderungsgesetz<sup>5</sup> zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 8. März 2021 hat der Landtag eine Gesetzesänderung vorgenommen, nach der der Präsident des Landtages die Bearbeitung und Festsetzung der Beihilfe auf eine Behörde des Landes übertragen kann. Inzwischen ist auch eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung zwischen der Landtagsverwaltung und der Beihilfefestsetzungsstelle zur Aufgabenübertragung geschlossen

<sup>5</sup> GVBl. LSA Nr. 11/2021, S. 93.

worden. Die hierzu erforderlichen Abstimmungen nahm die Landtagsverwaltung bereits vor Übersendung unserer Prüfungsmitteilung vor. Sie teilte dem Landesrechnungshof in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass die Aufgabenübertragung zum 29. Juli 2021 erfolgt ist.

Damit sind unsere Empfehlungen zur Effizienz einer Übertragung und die Hinweise für die Ausgestaltung des Verfahrens umgesetzt.

**Mit einer Zentralisierung der Aufgaben kann eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung gewährleistet werden.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt nachdrücklich auch die Auflösung der Beihilfefestsetzungsstelle im Ministerium der Finanzen. Auch diese Aufgabe ist auf die Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau zu übertragen. Der Landesrechnungshof erwartet dadurch die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung.**

### **3. Organisation der Bezügefestsetzung im Land**

Die Festsetzung und Abrechnung der Bezüge der Beamten und Versorgungsempfänger der unmittelbaren Landesverwaltung obliegt der Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau.

Für aktive und ehemalige Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, für den aktiven Präsidenten und ehemalige Präsidenten des Landesrechnungshofes sowie für Mitglieder und ehemalige Mitglieder der Landesregierung nimmt das Ministerium der Finanzen die Festsetzung und Abrechnung der Bezüge vor.

Während das Ministerium der Finanzen die Bezüge für 111 Zahlfälle<sup>6</sup> monatlich abrechnet, werden in der Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau monatlich 34.065 Beamte und Versorgungsempfänger<sup>7</sup> bearbeitet.

---

<sup>6</sup> Beamte, Minister, Versorgungsempfänger.

<sup>7</sup> Einschließlich Hinterbliebene.

**Tabelle 9: Anzahl Bezügeempfänger**

Bezügestelle	Bezügeempfänger
Ministerium der Finanzen	111
Bezügestelle	34.065

Ministerium der Finanzen

Für die Bezügeabrechnung der 111 Zahlfälle wird im Ministerium der Finanzen eine Personalkapazität von 0,30 VzÄ eingesetzt. Hierfür entstehen jährliche Personalvollkosten in Höhe von 45.615 €.

Rechnerisch bearbeitet im Ministerium der Finanzen hochgerechnet eine Vollzeitkraft 370 Zahlfälle pro Jahr. Je Zahlfall fallen Bearbeitungskosten von rund 411 € an.

Bezügestelle Dessau-Roßlau

In der Bezügestelle Dessau-Roßlau sind für die Bezügeabrechnung der 34.065 Beamten und Versorgungsempfänger 37,25 VzÄ eingesetzt. Hierfür entstehen jährlichen Personalvollkosten in Höhe von 4.234.389 €.

Rechnerisch bearbeitet in der Bezügestelle eine Vollzeitkraft 914 Zahlfälle pro Jahr. Je Zahlfall fallen Bearbeitungskosten von rund 124 € an.

Vergleich

Gemäß § 7 Abs. 1 der LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Die Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau nimmt für 99,7 % aller Bezügeempfänger die Festsetzung und Abrechnung der Bezüge vor. Dort bearbeitet eine Vollzeitkraft im Schnitt die zweieinhalbfache Anzahl von Zahlfällen im Vergleich zum Ministerium der Finanzen.

Betrachtet man die durchschnittlichen Bearbeitungskosten je Zahlfall, so kostet die Bearbeitung eines Zahlfalles im Ministerium der Finanzen mehr als das Dreifache im Vergleich zur Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau.

Die Bezügebearbeitung durch das Ministerium der Finanzen ist damit mehr als unwirtschaftlich. Der jeweils aufgewendete Personaleinsatz steht in keinem Verhältnis zu den dort bearbeiteten Fallzahlen.

**Der Landesrechnungshof erwartet die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung. Er empfiehlt deshalb nachdrücklich, die Bezügebearbeitung vom Ministerium der Finanzen auf die Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau zu übertragen.**

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 14. Juli 2021 zur Prüfungsmitteilung bestätigt, dass „unter Wirtschaftlichkeitsaspekten das Vorhalten einer Bezügestelle für den besonderen Personenkreis nicht zu rechtfertigen ist“. Es ist der Empfehlung des Landesrechnungshofes zur Zentralisierung gefolgt. Damit befürwortet es die vom Landesrechnungshof vorgeschlagene Übertragung der Beihilfe- und Bezügebearbeitung auf die Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau.

**Für die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung müssen die für die Aufgabenübertragung erforderlichen Schritte zeitnah eingeleitet werden.**

#### **4. Fazit**

Das Vorhalten von drei Beihilfefestsetzungsstellen und zwei Bezügestellen ist unwirtschaftlich.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind keine sachlichen und rechtlichen Gründe erkennbar, die eine gesonderte Bearbeitung der Beihilfeangelegenheiten der Abgeordneten durch die Landtagsverwaltung rechtfertigen könnten.

Auch für die gesonderte Bearbeitung der Beihilfeangelegenheiten und die gesonderte Festsetzung und Abrechnung der Bezüge für den besonderen Personenkreis der Ministerinnen und Minister, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie den Präsidenten des Landesrechnungshofes bestehen keine sachlichen oder rechtlichen Gründe.

**Der Landesrechnungshof befürwortet es ausdrücklich, dass die Landtagsverwaltung die Aufgabe der Beihilfefestsetzung auf die Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau überträgt. Diese Möglichkeit wurde durch die 2021 vom Landtag beschlossenen Änderung des Abgeordnetengesetzes und der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung eröffnet und zeitnah durch die Landtagsverwaltung umgesetzt.**

**Weiterhin hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass die gesonderte Beihilfefestsetzung sowie die gesonderte Bezügefestsetzung für den Personenkreis der Ministerinnen und Minister, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und den Präsidenten des Landesrechnungshofes durch das Ministerium der Finanzen beendet wird. Diese**

**Aufgabe sollte zeitnah von der Bezügestelle beim Finanzamt Dessau-Roßlau übernommen und die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet werden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	03 10	-	Landesverwaltungsamt

## 2 Probleme bei der Heimaufsicht

---

**Die Heimaufsicht im Landesverwaltungsamt berät und überwacht stationäre Einrichtungen und sonstige nicht selbstorganisierte Wohnformen. Die Prüfung der Heimaufsicht durch den Landesrechnungshof ergab, dass**

- in den letzten Jahren immer weniger Heime der gesetzlich vorgeschriebenen Regelprüfung unterzogen worden sind, im Jahr 2019<sup>8</sup> waren dies weniger als 50 %,
- die Personalausstattung im Landesverwaltungsamt für die Aufgaben der Heimaufsicht zu gering ist,
- Prüfungsergebnisse zwischen den beteiligten Stellen nicht in jedem Fall ausgetauscht werden,
- Einnahmepotenziale für die Arbeit der Heimaufsicht nicht ausgeschöpft worden sind.

**Die von der Heimaufsicht erstellten Qualitätsberichte hatten kaum Aussagekraft. Da weder diese noch die Prüfberichte der Heimaufsicht öffentlich zugänglich sind, stehen Informationen der Heimaufsicht über die Qualität von Heimen für Verbraucher oder Interessenten nicht zur Verfügung.**

### 1. Vorbemerkung

Die Länder sind seit dem Jahr 2006 durch die Föderalismusreform für das Heimrecht zuständig. Das zivilrechtliche Heimvertragsrecht unterfällt weiterhin der Zuständigkeit des Bundes. Für die übrigen Bereiche hat Sachsen-Anhalt das Wohn- und Teilhabegesetz<sup>9</sup> erlassen.

Die Heimaufsicht hat die Aufgabe, stationäre Einrichtungen und sonstige nicht selbstorganisierte Wohnformen zum Schutz der Würde, der Interessen und der Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner zu überwachen. Sie überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und ist verantwortlich für die Sicherstellung der

---

<sup>8</sup> Das Jahr 2019 war das letzte geprüfte vollständige Jahr ohne Einfluss der Corona-Pandemie.

<sup>9</sup> Gesetz über Wohnformen und Teilhabe des Landes Sachsen-Anhalt (Wohn- und Teilhabegesetz - WTG LSA) vom 17. Februar 2011 (GVBl. LSA S. 136).

angemessenen Qualität der Betreuung und Pflege in den Einrichtungen. Mängel soll die Heimaufsicht durch Anordnungen und Auflagen beseitigen. Zudem soll sie Bewohnerinnen und Bewohner, Angehörige sowie die Beschäftigten und Träger der Einrichtungen umfassend beraten. Die Heimaufsicht soll mit den Verbänden der Pflegekassen, mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen und den Sozialhilfeträgern zusammenarbeiten.

Nach dem Wohn- und Teilhabegesetz hat die Heimaufsicht jede stationäre Einrichtung grundsätzlich mindestens einmal im Jahr zu prüfen. Darüber hinaus führt sie beispielsweise bei Beschwerden oder Presseberichten anlassbezogene Kontrollen durch.

Die Heimaufsicht ist Teil des Landesverwaltungsamtes. Sie ist an den Standorten Halle (Saale) und Magdeburg tätig. Zum 1. August 2020 waren 26 Stellen vorgesehen, die mit 23 Beschäftigten unterlegt waren. Tatsächlich standen 20 Beschäftigte mit 19,175 Vollzeitäquivalenten (VzÄ) zur Verfügung.

Im Jahr 2019 war die Heimaufsicht für 848 Einrichtungen zuständig (2020: 973 Einrichtungen).

Für die Heimaufsicht liegt die Dienstaufsicht beim Ministerium für Inneres und Sport sowie die Fachaufsicht beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (bis Oktober 2021 Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration).

Wir haben für die Jahre 2017 bis 2020 in Stichproben geprüft, ob die Heimaufsicht ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich wahrnimmt. Das Jahr 2020 ist aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Aufgabenwahrnehmung der Heimaufsicht nicht mit den Vorjahren vergleichbar. Wir haben es deshalb bei der Bewertung der Aufgabenwahrnehmung nicht berücksichtigt.

## **2. Verstoß gegen gesetzlich vorgeschriebenen Prüfturnus**

Die stationären Einrichtungen werden nach dem Wohn- und Teilhabegesetz von der Heimaufsicht durch wiederkehrende Prüfungen (Regelprüfungen) oder anlassbezogene Prüfungen (Anlassprüfungen) überwacht. Für jede stationäre Einrichtung nimmt die Heimaufsicht im Jahr grundsätzlich mindestens eine Prüfung vor. Sie kann diesen Turnus auf zwei Jahre verlängern, wenn andere Stellen<sup>10</sup> entsprechende Prüfungen durchgeführt haben.

---

<sup>10</sup> Medizinischer Dienst der Krankenkassen, Sachverständige der Landesverbände der Pflegekassen, Träger der Sozialhilfe, Nachweise unabhängiger Sachverständiger.

Die Entwicklung der letzten Jahre bei den Regelprüfungen zeigt die folgende Tabelle.

**Tabelle 10: Übersicht der nicht erledigten Regelprüfungen**

Jahr	Anzahl durchzuführender Regelprüfungen	durchgeführte Regelprüfungen	nicht erledigte Regelprüfungen	Anteil nicht erledigter Prüfungen
2019	674	313	361	54 %
2018	623	322	301	48 %
2017	620	396	224	36 %
2016	614	614	0	0 %
2015	645	645	0	0 %

Quelle: Bereitgestellte Übersichten der Heimaufsicht und eigene Darstellung.

Seit dem Jahr 2017 erledigt die Heimaufsicht die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl an Regelprüfungen nicht mehr. Von 36 % nicht erfüllter Regelprüfungen im Jahr 2017 stieg dieser Wert stetig auf knapp 54 % im Jahr 2019 an. Damit erledigte die Heimaufsicht im Jahr 2019 nicht einmal mehr die Hälfte der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen.

Die wesentlichen Gründe dafür sind nach Ansicht der Heimaufsicht:

- die bisherige Personalausstattung,
- die steigenden Einrichtungszahlen,
- die steigende Zahl der anlassbezogenen Kontrollen,
- die umfangreiche Bindung von Kapazitäten bei Einrichtungen mit gravierenden Problemen (Nachfolgeprüfungen) und
- zahlreiche anlassbezogene Berichtspflichten gegenüber dem Fachministerium.

**Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die Heimaufsicht zeitnah den gesetzlichen Auftrag wieder vollumfänglich erfüllt.**

### **3. Verringerung des Personals bei steigender Zahl der zu prüfenden Einrichtungen**

Im Jahr 2010 hat die Heimaufsicht mit 28,6 VzÄ 741 Einrichtungen betreut. Der durchschnittliche Personaleinsatz sank im Jahr 2012 auf 24,25 VzÄ. Im August 2020 standen nur 19,175 VzÄ zur Verfügung, davon 13,175 VzÄ für die Prüftätigkeit der Heimaufsicht<sup>11</sup>. Die Zahl der Beschäftigten der Heimaufsicht hat sich im Vergleich zum Jahr 2010 um rund neun VzÄ verringert. Die Zahl der Einrichtungen hat sich hingegen im Zeitraum 2010 bis 2019 um mehr als 100 (von 741 auf 848) erhöht.

<sup>11</sup> Die übrigen Beschäftigten nehmen Leitungs- und Verwaltungstätigkeiten wahr bzw. standen nicht das gesamte Jahr zur Verfügung.

Im Jahr 2019 hat die Heimaufsicht insgesamt 578 Prüfungen<sup>12</sup>, davon 313 Regelprüfungen, durchgeführt. Zusätzlich zu den Regelprüfungen kamen u. a. Anlassprüfungen, Bearbeitung von Beschwerden und Beratungen hinzu. Die Anzahl dieser Aufgabenbereiche hat sich in den letzten Jahren stark erhöht. Die Zunahme der nicht erledigten Regelprüfungen hängt auch mit der Zunahme der Beschwerden und der damit einhergehenden Notwendigkeit für die Durchführung von Anlassprüfungen und ggf. nachfolgender Maßnahmen zusammen.

**Tabelle 11: Anzahl der Regel- und Anlassprüfungen, Beschwerden und Beratungen**

Jahr	Regelprüfungen	Anlassprüfungen	Beschwerden	Beratungen
2019	313	201	398	527
2018	322	190	209	451
2017	396	123	137	492

Quelle: Bereitgestellte Übersichten der Heimaufsicht und eigene Darstellung.

Die Leitung der Heimaufsicht zeigte in den letzten Jahren mehrfach die Überlastung des Personals gegenüber der zuständigen Abteilung im Landesverwaltungsamt an. Diese informierte im Jahr 2018 das Dienstaufsicht führende Ministerium für Inneres und Sport.

Die Leitung der Heimaufsicht hat im Jahr 2020 eine überschlägige Bedarfsberechnung für die personelle Ausstattung aufgrund der Zahlen für das Jahr 2019 durchgeführt. Dabei ermittelte sie einen zusätzlichen Bedarf von 8 VzÄ. Dieser Bedarf würde zudem noch deutlich höher liegen, wenn mehr Prüfungen mit zwei oder mehr Beschäftigten durchgeführt werden würden. Aus Sicht der Heimaufsicht erfordern bspw. besonders komplexe Regelprüfungen großer Einrichtungen den Einsatz von mindestens zwei Beschäftigten pro Prüfung. Zudem wäre dies auch aus Gründen des Vier-Augen-Prinzips generell wünschenswert.

Wir haben diese Personalbedarfsberechnung nicht geprüft. Gegenstand unserer Prüfung war keine eingehende vollständige Organisationsuntersuchung. Die dargestellte Entwicklung der Fallzahlen und des verfügbaren Personals ab dem Jahr 2017 zeigen uns aber ganz eindeutig, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

*Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat in der mit dem Ministerium für Inneres und Sport sowie dem Landesverwaltungsamt abgestimmten Stellungnahme vom 28. Oktober 2021 zu diesem Beitrag mitgeteilt, dass in der Zwischenzeit das Arbeitskräftevolumen im Sachbearbeiterbereich um 6,4 VzÄ im Vergleich zum August 2020 angehoben worden sei. Seit Oktober 2021 verfüge die Heimaufsicht über 33 Dienstposten (ein*

<sup>12</sup> Darin enthalten sind 313 Regel-, 201 Anlass-, 47 Nachfolge- und 17 Abnahmeprüfungen.

*Referatsleiter, zwei Referenten, 26 Sachbearbeiter und vier Mitarbeiter). Von den 26 Sachbearbeiterstellen seien 25 personell unterlegt. Tatsächlich stünden für die Sachbearbeitung 19,575 VzÄ aufgrund von Abwesenheiten durch Mutterschutz bzw. Elternzeit und Teilzeitbeschäftigung zur Verfügung.*

*Das Ministerium wies darauf hin, dass die Besetzung neu eingerichteter Arbeitsplätze bzw. die Zuführung der dafür notwendigen VzÄ ohne eine Erhöhung bzw. Anpassung der VzÄ-Zielzahl des Landesverwaltungsamtes, mithin zulasten anderer Bedarfsbereiche des Landesverwaltungsamtes erfolgt sei.*

*Im Hinblick auf die geplante Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes wies das Ministerium darauf hin, dass die Zuständigkeit der Heimaufsicht sich dann auch auf die sogenannten selbst organisierten Wohngemeinschaften, insbesondere im Bereich der Altenpflege, erstrecken soll. Dies erhöhe die Zahl der zu prüfenden Einrichtungen um derzeit rund 140, sodass ein zusätzlicher Bedarf von zwei VzÄ entstünde.*

*Deshalb habe das Landesverwaltungsamt im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2022 zur nachhaltigen Stärkung der Heimaufsicht um eine Erhöhung der VzÄ-Zielzahl um acht VzÄ gebeten.*

**Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass der Heimaufsicht inzwischen zusätzliches Personal zugewiesen wurde. Dies ersetzt aber nicht eine fundierte Ermittlung des künftigen Personalbedarfs. Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Personalbedarf der Heimaufsicht vor dem Hintergrund des sich ändernden Aufgabenspektrums unverzüglich neu ermittelt wird.**

**Dabei sollte auch geprüft werden, ob Potenzial zur Optimierung von Arbeitsprozessen bei der Heimaufsicht besteht (Aufgabenkritik, Prüfroutinen, zweckmäßiger Einsatz der Beschäftigten, Wegezeiten, zweckmäßige und angemessene Prüfumfänge).**

**Insbesondere sollten die gesetzlich vorgeschriebenen, aber nicht erledigten Prüfungen nach den Prüfstatistiken sowie die Erfahrungswerte der Heimaufsicht zu der Anzahl und der durchschnittlichen Dauer der Prüfungen und weiteren Tätigkeiten berücksichtigt werden. Zu beachten ist zudem die weitere Entwicklung bei den Fallzahlen der verschiedenen Prüfungsformen, Beratungen und Beschwerden.**

**Abhängig vom Ergebnis der Ermittlung des Personalbedarfes sind der Personalbestand ggf. weiter anzupassen und organisatorische Optimierungsschritte einzuleiten.**

#### 4. Änderung des Prüfturnus bei Neufassung des Wohn- und Teilhabegesetzes

Nach der derzeitigen gesetzlichen Regelung hat die Heimaufsicht jedes Heim mindestens einmal im Jahr zu prüfen. Sie kann im Abstand von zwei Jahren prüfen, wenn andere Stellen entsprechende Prüfungen durchgeführt haben.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung beabsichtigt eine Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes. Eine Änderung des Prüfturnus ist nicht vorgesehen. In anderen Ländern gibt es teilweise einen Zwei- oder Dreijahresturnus für die Prüfungen, wenn keine Beanstandungen vorgelegen haben. Eine entsprechende Regelung kann nach unserer Auffassung auch für Sachsen-Anhalt zweckmäßig sein. Dadurch könnte eine Entlastung der Heimaufsicht erfolgen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob bei einer Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes der Turnus für die Regelprüfungen verändert werden kann, wenn dies von der Heimaufsicht nach Abwägung aller Belange und Auswirkungen als fachlich vertretbar eingeschätzt wird. Eine weitere Voraussetzung aus Sicht des Landesrechnungshofes ist, dass die letzte durchgeführte Prüfung ohne Beanstandung blieb und es zwischenzeitlich keine offenkundigen Verstöße gab. Ein geänderter Prüfturnus und ggf. weitere Änderungen des Wohn- und Teilhabegesetzes mit Auswirkungen auf die Tätigkeit der Heimaufsicht sind bei der Personalbedarfsermittlung zu berücksichtigen.**

#### 5. Fehlende Transparenz und Veröffentlichung von Berichten

Die Heimaufsicht ist seit dem Jahr 2012 gesetzlich verpflichtet<sup>13</sup>, Qualitätsberichte über die von ihr geprüften stationären Einrichtungen und sonstigen nicht selbstorganisierten Wohnformen zu erstellen. Der jeweilige Träger ist verpflichtet, diese Berichte:

- im Internet oder in anderer geeigneter Form zu veröffentlichen,
- an gut sichtbarer Stelle in seinen Räumen bzw. Einrichtungen auszuhängen oder auszulegen sowie
- vor Abschluss von Verträgen den künftigen Bewohnern auszuhändigen.

Die Veröffentlichungspflicht hat das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ausgesetzt, weil das Verwaltungsgericht Halle (Saale) im Jahr 2014 Zweifel an der

---

<sup>13</sup> § 8 Abs. 2 und 3 WTG LSA.

Verfassungsmäßigkeit, insbesondere an den Anforderungen an die Veröffentlichung von Qualitätsberichten der Heimaufsicht hatte<sup>14</sup>.

Das Ministerium plant im Rahmen der Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes, die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung der Qualitätsberichte ersatzlos zu streichen.

Wir sind nach Analyse der gesetzlichen Regelungen in den anderen Ländern der Auffassung, dass es möglich ist, den Transparenz- und Verbraucherschutzgedanken auch in Sachsen-Anhalt zu verwirklichen.

In einer überwiegenden Zahl der Länder werden die Prüfberichte der Heimaufsicht selbst und Stellungnahmen hierzu veröffentlicht<sup>15</sup>. Zumindest werden diese jedoch in den jeweiligen Einrichtungen an geeigneter Stelle ausgehängt oder auch Interessenten ein Einsichtsrecht gewährt. Um einen entsprechenden Ausgleich für die Einrichtungen zu schaffen, falls dort Mängel oder Feststellungen getroffen worden sind, erfolgt in den meisten Ländern im gleichen Umfang eine Veröffentlichung etwaiger Stellungnahmen der Einrichtung.

Die Prüfberichte der Heimaufsicht sind deutlich aussagekräftiger als die ursprünglich in Sachsen-Anhalt vorgesehenen Qualitätsberichte. Die Prüfberichte beinhalten die einzelnen Mängel und Feststellungen bzw. mögliche Verbesserungen, die für die jeweiligen Interessenten von Bedeutung sind. Im Gegensatz dazu enthielten die Qualitätsberichte lediglich allgemeine Formulierungen und einen Hinweis, ob Mindestanforderungen in der jeweiligen Einrichtung erfüllt sind. Positive Bemerkungen oder die Gründe, weshalb eine Anforderung nicht erfüllt wurde, ergaben sich aus den Qualitätsberichten nicht.

Durch die Veröffentlichung der Prüfberichte und Stellungnahmen der Heimaufsicht können Interessenten erkennen, ob und in welchem Umfang Mängel oder Feststellungen bestanden, wie diese abgestellt wurden bzw. ob die Einrichtung eine andere Auffassung vertrat.

*Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung teilte in seiner Stellungnahme vom 28. Oktober 2021 zu diesem Beitrag mit, dass es im Rahmen der Novellierung prüfe, ob es eine neue Form von Qualitätsberichten geben sollte. Interessenten könnten sich nach Auskunft des Ministeriums jedoch auch anhand der veröffentlichten Transparenzberichte des Medizinischen Dienstes über die Pflege- und Betreuungsqualität in (teil-)stationären Wohnformen informieren.*

<sup>14</sup> Beschluss vom 27. Juni 2014 (Az. 7 B 212/13) und Urteil vom 29. April 2015 (Az. 7 A 211/13).

<sup>15</sup> Personenbezogene Daten werden vor der Veröffentlichung entfernt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Prüfberichte der Heimaufsicht und die dazugehörigen Stellungnahmen der Einrichtungen zu veröffentlichen, zumindest aber Interessenten zugänglich zu machen. Auf zusätzliche Qualitätsberichte kann dann verzichtet werden. Dies würde Vergleichbarkeit, Transparenz und Verbraucherschutz gewährleisten.**

## **6. Fehlende Weitergabe von Prüfungserkenntnissen**

Die Heimaufsicht ist gesetzlich berechtigt und verpflichtet, mit den anderen Beteiligten<sup>16</sup> zusammenzuarbeiten und erforderliche Angaben, Erkenntnisse und Maßnahmen auszutauschen. Für die anderen Beteiligten gilt dies, wenn sie auch dem Land angehören.

Für den Einsatz von Beschäftigten für betreuende Tätigkeiten in Einrichtungen gelten Vorschriften und vertragliche Vereinbarungen, bspw. Quoten für den Einsatz von Fachpersonal.

Die Heimaufsicht hat Beanstandungen bei Regel- und anlassbezogenen Prüfungen bspw. hinsichtlich der Fachkraftquote nicht in jedem Fall an die jeweiligen Kostenträger (z. B. Pflegeversicherung und Sozialhilfeträger) weitergegeben.

Wir halten insbesondere bei längerer Unterschreitung der Fachkraftquote eine Information der Heimaufsicht an die zuständigen Kostenträger unbedingt für erforderlich. Dieser Mangel kann ggf. zu einer Kürzung der Vergütung der Einrichtungsträger führen, weil dadurch die Qualität der Leistungserbringung gemindert ist und gegen die gesetzlichen Vorgaben sowie die vertraglichen Regelungen zur Leistungserbringung und -vergütung verstoßen wird. Gegebenenfalls hat ein solcher Verstoß auch einen (übergangsweisen) Aufnahmestopp zur Folge. Eine Weitergabe solcher Informationen dient zudem dem Schutz der Interessen der Bewohner der Einrichtungen.

*Nach der Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung erfolge der Austausch der Prüfungserkenntnisse mit den anderen Beteiligten (Pflegekassen, Sozialagentur) regelmäßig. Die SachbearbeiterInnen der Heimaufsicht wurden darauf hingewiesen, festgestellte Mängel bei der Personalausstattung der Pflegeheime den Kostenträgern unverzüglich mitzuteilen.*

---

<sup>16</sup> Pflegekassen, deren Landesverbände, Verband der privaten Krankenversicherung e. V., Medizinischer Dienst der Krankenversicherung und zuständigen Trägern der Sozialhilfe.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig festgestellte Mängel bspw. bei der Personalausstattung der Einrichtungen sowie deren Beseitigung in jedem Fall zeitnah den anderen Beteiligten mitgeteilt werden.**

## **7. Finanzielle Nachteile wegen des Verzichts auf Gebührenerhebung**

Nach den gesetzlichen Vorschriften sind für Amtshandlungen grundsätzlich Kosten (Gebühren und Auslagen) zu erheben, wenn die Beteiligten zu der Amtshandlung Anlass gegeben haben.

In Sachsen-Anhalt ist bisher nur ein geringer Teil der Tätigkeiten der Heimaufsicht gebührenpflichtig. Sämtliche Beratungsleistungen, die Bearbeitung von Anträgen zum Wechsel des Trägers, der Heimleitung oder der Pflegedienstleitung und auch Prüfungen sind aktuell nicht gebührenpflichtig.

In den Jahren 2017 bis 2019 waren 43 Vorgänge gebührenpflichtig im Vergleich zu 3.656 Tätigkeiten, die ohne Gebühr erbracht worden sind<sup>17</sup>. Der Anteil der gebührenpflichtigen Tätigkeiten am Gesamtanteil lag bei rund 1 %.

Die Einnahmen der Heimaufsicht betragen im Jahr 2017 rund 80.000 €. Sie gingen in den beiden folgenden Jahren zurück und beliefen sich im Jahr 2019 auf knapp 46.000 €. Diese Einnahmen stammten überwiegend aus Bußgeldern und Gebühren. Die Einnahmen aus der Verwaltungstätigkeit lagen im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 bei unter 10.000 € pro Jahr.

In anderen Ländern wird die Gebührenpflicht deutlich anders gehandhabt, wobei es die unterschiedlichsten Gebührenmodelle gibt. Neben den in Sachsen-Anhalt gebührenpflichtigen Handlungen sind in einigen Ländern zum Teil weitere Tätigkeiten (Beratungen vor Betriebsaufnahme, Bearbeitung von Anträgen bei Änderungen, Beratungen im laufenden Betrieb, Bestellungen der Bewohnerfürsprecher/-beiträge sowie Prüfungen) gebührenpflichtig. Die Art der Gebühren unterscheidet sich ebenfalls. Es werden Festgebühren, Gebühren innerhalb eines Gebührenrahmens, Gebühren nach Anzahl der Heimplätze (Größe) oder auch Gebühren nach dem konkreten Zeitaufwand erhoben.

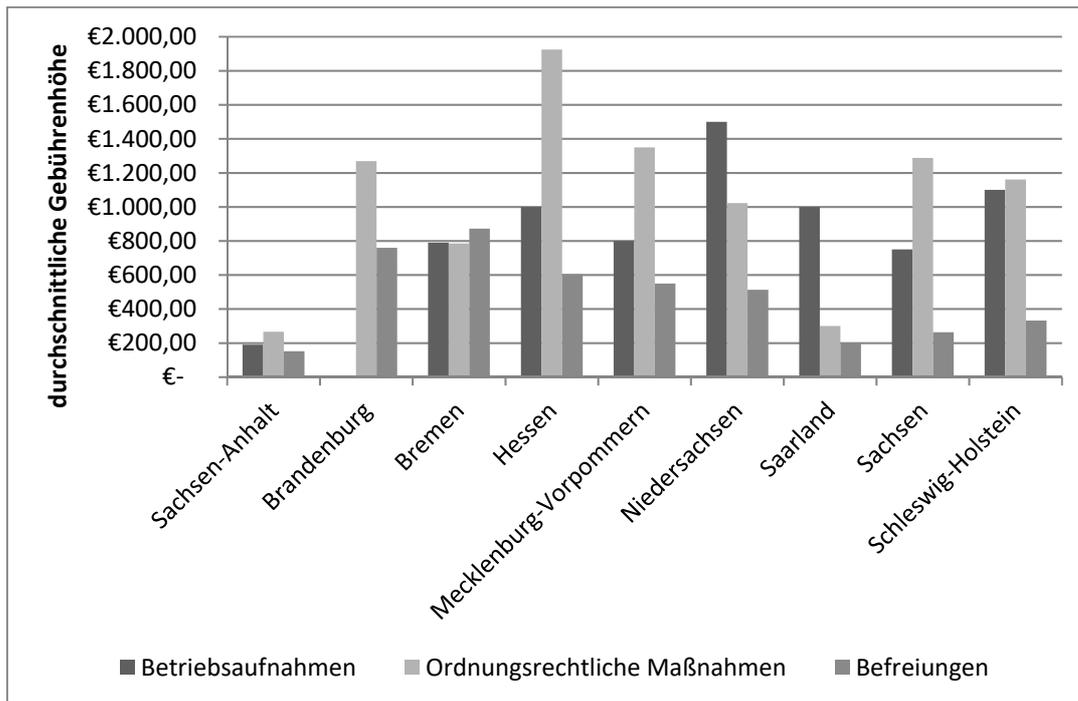
---

<sup>17</sup> Die Anzahl der Vorgänge haben wir den Tätigkeitsberichten der Heimaufsicht entnommen.

## a) Gebührenpflichtige Tätigkeiten

Für die Tätigkeiten der Heimaufsicht, für die in Sachsen-Anhalt bereits Gebühren erhoben werden, liegen diese im Verhältnis zu anderen Ländern im deutlich untersten Bereich, wie aus dem nachstehenden Diagramm ersichtlich ist:

**Diagramm 10: Durchschnittliche Gebührenhöhe in verschiedenen Ländern<sup>18</sup>**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Höchstgebühr bei Betriebsaufnahmen in Sachsen-Anhalt beträgt 304 €. In anderen Ländern sind dafür meist deutlich über 500 € bis hin zu 4.000 € (in Teilen des Landes Baden-Württemberg) zu entrichten. Entsprechendes gilt im Bereich der ordnungsrechtlichen Maßnahmen (bspw. Mängelberatung). Hier ist in Sachsen-Anhalt die Gebühr auf 456 € begrenzt. In anderen Ländern reichen die Gebühren von maximal 500 € bis 3.300 €.

Bei den Befreiungen von Mindestanforderungen endet der Gebührenrahmen in Sachsen-Anhalt bei 228 €. In anderen Ländern bewegt sich die Höchstgebühr zwischen 500 € und 1.419 €.

<sup>18</sup> Soweit sich die Gebühren in den einzelnen Ländern (Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein nur bei Betriebsaufnahme) nach der Platzzahl richten, wurden 50 Plätze als Durchschnittsgröße zugrunde gelegt.

## b) Gebührenfreie Tätigkeiten

Für die Haupttätigkeiten der Heimaufsicht, insbesondere für die Überwachung der Heime durch Prüfungen sowie Nachprüfungen, werden bisher keine Gebühren erhoben. In den Jahren 2017 bis 2019 nahm die Heimaufsicht 1.683 Prüfungen vor<sup>19</sup>. Die Durchführung einer Regelprüfung dauert rund 3 bis 5 Tage (inklusive Vor- und Nachbereitung).

Bei der Erhebung von Prüfungsgebühren werden in den Ländern unterschiedliche Modelle genutzt. Niedersachsen bspw. erhebt wie Sachsen-Anhalt keine Prüfungsgebühren. In anderen Ländern richtet sich die Gebührenpflicht nach der Art der Prüfung.

Das Ministerium der Finanzen als Verordnungsgeber ist im Einvernehmen mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung dafür zuständig, ob und inwieweit im Land Sachsen-Anhalt die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen einer Gebührenpflicht unterworfen werden.<sup>20</sup>

**In Zeiten knapper Kassen sollte eine Gebührenpflicht geprüft werden, denn selbst bei moderaten Prüfgebühren von durchschnittlich 500 € hätten in den Jahren 2017 bis 2019 rund 850.000 € Einnahmen für das Land bei den durchgeführten Prüfungen erzielt werden können. Geht man allein von der gesetzlich erforderlichen Anzahl von Regelprüfungen aus, wären sogar Einnahmen von rund 1 Mio. € möglich gewesen.**

Auch für Beratungen werden derzeit keine Gebühren erhoben. Dies mag bei der Beratung von Bewohnern oder Bewohnerbeiräten sowie Angehörigen nachvollziehbar sein, um diese nicht zusätzlich zu belasten und die Hemmschwelle für die Inanspruchnahme niedrig zu halten. Nicht nachvollziehbar ist für uns jedoch, dass bei fremdveranlassten Ursachen wie Beratungen von Trägern, zukünftigen Trägern im Vorfeld der Errichtung oder im Rahmen von Mängeln diese ebenfalls gebührenfrei sind.

Im Rahmen der Beratungstätigkeit wird die Gebührenpflicht in den einzelnen Ländern sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach ebenfalls unterschiedlich gehandhabt. Es wird überwiegend nach dem tatsächlichen Zeitaufwand abgerechnet, teilweise werden auch Gebührenrahmen bzw. Festbeträge zugrunde gelegt

**In den Jahren 2017 bis 2019 erfolgten rund 1.200 Beratungen von Trägern. Bei einer Beratungsgebühr von durchschnittlich 50 € hätten in den Jahren 2017 bis 2019 rund 60.000 € Gebühren eingenommen werden können.**

<sup>19</sup> Nach den Angaben der Heimaufsicht in den Tätigkeitsberichten. Neben den bereits genannten Regel- und Anlassprüfungen sind hier weitere Prüfungen wie bspw. Erst- und Nachfolgeprüfungen enthalten.

<sup>20</sup> § 3 Abs. 3 Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt.

Auch die Bearbeitung von Anträgen oder Mitteilungen führt zu erheblichem Aufwand der Heimaufsicht. Deshalb ist auch diese Tätigkeit in vielen Ländern gebührenpflichtig.

Die einzelnen Länder behandeln auch dies nicht einheitlich. Wo eine Gebührenpflicht besteht, werden überwiegend Gebührenrahmen bzw. Festbeträge zugrunde gelegt. Zum Teil wird nach dem tatsächlichen Zeitaufwand abgerechnet.

Aufgrund des Bearbeitungsaufwandes sollte eine Gebührenpflicht dringend geprüft werden. Soweit die Handlungen auf Anträgen bzw. Mitteilungen von Einrichtungen basieren, ergibt sich eine Verpflichtung zur Gebührenerhebung nach den gesetzlichen Vorschriften<sup>21</sup>. Nahezu in jeder von uns eingesehenen Akte war ein solcher Sachverhalt enthalten.

**Bei rund 700 bestehenden stationären Einrichtungen und der Annahme mindestens eines Wechsels in drei Jahren pro Einrichtung ergäbe dies bei Zugrundelegung einer Gebühr von 100 € einen Betrag von rund 70.000 € innerhalb von drei Jahren.**

Nach unseren Schätzungen sind dem Land Sachsen-Anhalt im Zeitraum 2017 bis 2019 Einnahmen für durchgeführte Tätigkeiten der Heimaufsicht von fast 1 Mio. € (jährlich rund 330.000 €) entgangen.

*Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung teilte in seiner Stellungnahme vom 28. Oktober 2021 zu diesem Beitrag mit, dass im Rahmen einer umfassenden Überarbeitung des Kostentarifs der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt eine Neueinrichtung von Gebührentatbeständen im Bereich des Wohn- und Teilhabegesetzes geplant sei.*

*Das Ministerium für Inneres und Sport wies in seiner Stellungnahme vom 29. Oktober 2021 darauf hin, dass auch die durch die Neuausrichtung von Gebührentatbeständen voraussichtlich zu erzielenden zusätzlichen Einnahmen keine Ausnahme von den vom Haushaltsgesetzgeber verbindlich festgelegten VzÄ-Zielen bewirken.*

**Bei der Haushaltslage des Landes sind alle Einnahmepotenziale auszuschöpfen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land die Gebühren bei den bereits gebührenpflichtigen Tätigkeiten nach dem Kostendeckungsprinzip anpasst. Für die bisher gebührenfreien Tätigkeiten sollte geprüft werden, ob und in welcher Höhe auch in Sachsen-Anhalt angemessene Gebühren erhoben werden.**

---

<sup>21</sup> § 1 Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Einnahmen der Heimaufsicht zweckgebunden für die Aufgaben der Heimaufsicht zu verwenden, bspw. daraus zusätzliches Personal zu finanzieren.**

## **8. Fazit**

**Die Personalausstattung der Heimaufsicht im Landesverwaltungsamt reicht nicht aus, die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen und die weiteren Aufgaben zu erfüllen. Informationen der Heimaufsicht über Prüfergebnisse und Qualität von Einrichtungen werden zurzeit nicht veröffentlicht und anderen beteiligten Prüfdiensten und Kostenträgern nicht ausreichend weitergegeben. Die Möglichkeiten zum Kostenersatz für Handlungen der Heimaufsicht wurden bisher nicht ausreichend geprüft.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt,**

- für die Heimaufsicht alle Prozesse zu optimieren und darauf aufbauend eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen sowie das erforderliche Personal bereitzustellen,**
- bei der beabsichtigten Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes die Regelungen zum Prüfturnus zu überprüfen und ggf. anzupassen sowie rechtskonforme Regelungen zur Transparenz und Veröffentlichung von Prüfberichten zu schaffen und umzusetzen,**
- im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Zusammenarbeit der Heimaufsicht mit den Prüfdiensten der Kranken- und Pflegekassen sowie den zuständigen Sozialleistungsträgern sicherzustellen, dass die erforderlichen Angaben, Erkenntnisse und Maßnahmen weitergegeben werden,**
- die Gebührenerhebungstatbestände und Tarife zu überprüfen, um ggf. höhere Einnahmen für das Land Sachsen-Anhalt zu erzielen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung – Wissenschaft und Forschung –
Kapitel	06 11	–	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Titelgruppen	82	–	Sonstige zweckgebundene Mittel
	84	–	Betrieb gewerblicher Art Veranstaltungen/Weiterbildung
geprüftes Haushaltsvolumen	2015 bis 2017	–	1.548.133 €

### **3 Unzureichende Entwicklung der wissenschaftlichen Weiterbildung an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg**

---

Die Otto-von-Guericke-Universität (OVGU) hat ihr Weiterbildungskonzept seit 2007 nicht weiterentwickelt. Dies ist angesichts der seit 2008 mit rund 6,8 Mio. € geförderten Forschungsprojekte zur wissenschaftlichen Weiterbildung an der OVGU nicht hinnehmbar. Von 13.840 Gesamtstudierenden an der OVGU waren im Wintersemester 2017/2018 laut amtlicher Statistik nur 61 Studierende im eigenen Weiterbildungsangebot immatrikuliert.

Es ließ sich nicht vollständig nachvollziehen, dass die Kooperationen mit Dritten die Interessen der OVGU hinreichend berücksichtigten. Im Rahmen der Kooperation zu einem Weiterbildungsstudiengang mit einer Akademie hat die OVGU seit 2004 keinerlei Erstattung ihrer Aufwendungen erhalten bzw. eingefordert.

#### **1. Vorbemerkung**

Wissenschaftliche Weiterbildung (wWB) ist die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer ersten Bildungsphase und in der Regel nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder nach Familiengründung, wobei das wahrgenommene Weiterbildungsangebot dem fachlichen und didaktischen Niveau der Hochschule entspricht. Aufgrund des wachsenden Bedarfs an wWB befassen sich sowohl bundesweit als auch landesweit zahlreiche Fachgremien und Institutionen mit dieser Thematik, z. B. die Kultusministerkonferenz, die Hochschulrektorenkonferenz oder der Wissenschaftsrat. Auch Abgeordnete des

Landtages haben sich 2018 ff. mit Anfragen zur Organisation oder Einnahmen/Ausgaben der Weiterbildung an die Landesregierung gewandt.

Wir haben 2018/2019 die Organisation und Durchführung der wissenschaftlichen Weiterbildung (wWB) an der OVGU geprüft. Prüfungsinhalte waren die Angebotsstruktur, die Organisation, die finanzielle Abwicklung und Förderung der Weiterbildung. Darüber hinaus haben wir beim Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung sowie beim Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration geprüft.

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

Aufgrund des Vortrages der Drittbetroffenen stellen wir Folgendes klar: Die dargestellten Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes betreffen das Handeln der OVGU, nicht jedoch das Verhalten der Drittbetroffenen.

## **2. Entwicklung der Weiterbildung**

Die Weiterbildung gehört neben Forschung, Lehre und Studium zu den Kernaufgaben der Hochschulen.<sup>22</sup>

Die OVGU hat sich in den mit dem Land geschlossenen Zielvereinbarungen seit 2003 u. a. verpflichtet:

- ein Weiterbildungskonzept bis zum 30. Juni 2007 zu erarbeiten,
- Konzepte zur wWB umzusetzen,
- die Organisation und Struktur der wWB verbindlich festzulegen,
- den Stand der wWB zu analysieren sowie Weiterbildungsangebote auszubauen und zu profilieren.

Die OVGU konnte uns kein schriftliches Weiterbildungskonzept vorlegen. Laut Aussage der Universitätsleitung gebe es ein solches nicht. Im Widerspruch dazu erhielten wir vom Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung ein von der Universität erstelltes Weiterbildungskonzept der OVGU mit Stand vom 31. Juli 2007. Das Weiterbildungskonzept wurde von der OVGU nie aktualisiert.

---

<sup>22</sup> § 3 Absatz 1 Satz 1 HSG LSA in der Neufassung vom 1. Juli 2021 (GVBl. LSA S. 368) i. V. m. § 2 Absatz 1 Satz 1 Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1622).

Die OVGU führte eigene – intern organisierte – Studiengänge und Zertifikatskurse und auch in Kooperation mit Partnern durch.

Wir stellten fest, dass sich das eigene Weiterbildungsangebot an Studiengängen und Zertifikatskursen in den letzten Jahren nicht erhöhte.

Zurzeit der örtlichen Erhebungen im Jahr 2018 verringerten sich ausgehend von der Ist-Analyse gemäß Weiterbildungskonzept 2007 die eigenen Weiterbildungsstudiengänge von fünf auf vier.

Die Anzahl der Studierenden in den eigenen Weiterbildungsstudiengängen und Zertifikatskursen verringerte sich im Erhebungszeitraum ebenfalls. In den Weiterbildungsangeboten mit Kooperationspartnern zeigte sich eine geringe Erhöhung:

**Tabelle 12: Weiterbildungsangebot und immatrikulierte Studierende**

Weiterbildungsangebot	immatrikulierte Studierende					
	Som- merse- mester 2015	Winter- semes- ter 2015/16	Som- merse- mester 2016	Winter- semes- ter 2016/17	Som- merse- mester 2017	Winter- semes- ter 2017/18
eigene Studiengänge/ Zertifikatskurse	64	52	51	65	56	61
Studiengänge/Zertifikats- kurse in Kooperation	243	270	289	272	295	248
<b>Gesamt</b>	<b>307</b>	<b>322</b>	<b>340</b>	<b>337</b>	<b>351</b>	<b>309</b>

Mit 61 Studierenden (0,45 % der Gesamtstudierenden von 13.840 an der OVGU)<sup>23</sup> im eigenen Weiterbildungsangebot war die Anzahl der Weiterbildungsstudierenden nicht nur insgesamt, sondern auch innerhalb einzelner Weiterbildungsangebote sehr gering (teilweise ein bis vier Studierende).

Vor dem Hintergrund, dass die wWB neben Forschung, Studium und Lehre zu den Aufgaben der Universität gehört, können wir nicht nachvollziehen, dass sie ihr Weiterbildungskonzept weder kannte noch fortentwickelte.

Das stagnierende Weiterbildungsangebot und die geringe Anzahl Weiterbildungsstudierender sind auch angesichts der seit Jahren mit rund 6,8 Mio. € geförderten Forschungsprojekte im Bereich der wWB an der OVGU nicht plausibel.

Wir ziehen daraus den Schluss, dass die OVGU keine Weiterbildungsstrategie verfolgte.

<sup>23</sup> Wintersemester 2017/2018 laut amtlicher Statistik.

*Laut Stellungnahme der OVGU vom 4. November 2021 zum Jahresberichtsbeitrag sei es nicht zutreffend, dass die OVGU kein Weiterbildungskonzept habe. Ohne kritische Ist-Analyse und Formulierung einer Zielstellung zur Weiterbildung hätten Anträge der OVGU auf Finanzierung von Forschungsprojekten keiner Begutachtung standgehalten. Zutreffend sei, dass sie keine vom Senat beschlossene und veröffentlichte Weiterbildungsstrategie habe.*

Gemäß Stellungnahme der OVGU vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung, gebe es dafür keine Vorgabe des Landes. Sie werde den Hinweis des Landesrechnungshofes aufgreifen und in den kommenden Monaten in den Gremien über die strategische Ausrichtung ihrer Weiterbildung diskutieren. Im Ergebnis werde eine Konzeption als Orientierungshilfe für die kommenden Jahre formuliert.

Es bleibt festzustellen, dass die OVGU nach eigener Aussage kein den Anforderungen entsprechendes schriftliches Weiterbildungskonzept vorlegen konnte. Die verbindliche Erarbeitung eines Weiterbildungskonzepts ergibt sich aus den zwischen der OVGU und dem zuständigen Ministerium geschlossenen Zielvereinbarungen. So auch aus der zuletzt am 22. Juni 2020 geschlossenen und für die Jahre 2020 bis 2024 geltenden Zielvereinbarung.<sup>24</sup>

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Universität ihr Weiterbildungskonzept schriftlich dokumentiert, fortschreibt, daraus eine Weiterbildungsstrategie entwickelt und diese umsetzt.**

**Er sieht dringenden Handlungsbedarf für die OVGU, um der Weiterbildung als eine ihrer Kernaufgaben den entsprechenden Stellenwert einzuräumen.**

### **3. Steuerung des Bereichs Weiterbildung**

Die Hochschulen erlassen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Ordnungen.<sup>25</sup>

Controlling ist ein Teilbereich des unternehmerischen Führungssystems, dessen Hauptaufgabe die Planung, Steuerung und Kontrolle aller Unternehmensbereiche ist.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Darin heißt es unter Punkt A1 Absatz 6, dass die Hochschulen ihre Konzepte zur wissenschaftlichen Weiterbildung im Rahmen ihrer Hochschulautonomie und auf der Grundlage vorhandener Regelungen weiterentwickeln.

<sup>25</sup> § 55 Absatz 3 Satz 1 HSG LSA.

<sup>26</sup> [www.wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/controlling-30235](http://www.wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/controlling-30235).

Für die Entscheidungsfindung und Steuerung in Haushaltsangelegenheiten ist es unabdingbar, dass der Haushaltsplan transparent ist.<sup>27</sup> Es gelten die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Die Weiterbildung stand bis März 2018 (Beginn unserer Prüfung) nicht im Focus einer besonderen Betrachtung durch die Universitätsleitung und die Verwaltung.

Interne Festlegungen zur Weiterbildung, die z. B.

- die Abgrenzung wissenschaftlicher von nicht wissenschaftlicher Weiterbildung,
- Aufgaben, Ziele, Strukturen und Verantwortlichkeiten,
- Formate (Abschlüsse),
- Mindestteilnehmerzahlen oder
- Kalkulation und Nachkalkulation

regeln, gab es bis zurzeit der örtlichen Erhebungen nicht.

Ein auf den Bereich Weiterbildung abgestelltes Controlling gab es ebenfalls nicht. Damit

- fanden keine Analysen, Überwachungen und Steuerungen statt.
- war kein internes Berichtswesen etabliert.
- wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.

Die OVGU führte jedes eigene Weiterbildungsangebot finanziell als ein Drittmittelprojekt auf einer Titelgruppe, die neben Weiterbildung auch andere Veranstaltungen enthielt. Ein gesondertes Buchungsmerkmal für „Weiterbildung“ hatte die Verwaltung nicht eingerichtet. Damit gab es auch keine separierte Übersicht zu Einnahmen und Ausgaben aus den Weiterbildungsangeboten.

Die Verwaltung gestand während der örtlichen Erhebungen zu, dass sie dem Bereich Weiterbildung bisher zu wenig Beachtung geschenkt habe. Dies sei dadurch begünstigt worden, dass weder die Universitätsleitung noch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in der Vergangenheit Daten zur Weiterbildung hinterfragt oder abverlangt hätten.

Wir halten aus Gründen der Haushaltstransparenz, der Steuerung und der Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Weiterbildungsprozesse ein Controlling für erforderlich. Dazu bedarf es u. a. einer separierten Darstellung der finanziellen Abwicklung der Weiterbildung, z. B. durch Einrichtung einer dafür gesonderten Titelgruppe.

---

<sup>27</sup> Professor Dr. Christoph Gröpl, Universität des Saarlandes, Transparenz im Haushaltsrecht, Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe, S. 8.

Laut Stellungnahme vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung werde die OVGU eine Richtlinie erarbeiten, die inhaltlich den vom Landesrechnungshof definierten Rahmen aufgreife. Jedoch sehe die OVGU keine Notwendigkeit für die Einrichtung einer separaten Titelgruppe. Mit der Finanzberichterstattung und dem jährlichen Abschlussbericht seien hinreichende Instrumente für die gewünschte Transparenz und Klarheit im Einsatz. Da die finanztechnische Abwicklung über Projektkonten erfolge, würden finanzielle Fehlentwicklungen erkannt und ausgeglichen werden. Dennoch werde die OVGU eine Anpassung der Parameter für den Projektschlüssel vornehmen, um die verschiedenen Arten von Weiterbildungen transparenter abzubilden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vertritt in seiner Stellungnahme vom 14. September 2021 die Auffassung, dass bereits die Grundsätze der kameraleen Buchführung der vom Landesrechnungshof geforderten Transparenz zu den Weiterbildungsveranstaltungen mit einer dafür eingerichteten Titelgruppe entgegenstehen würden.

Nach unserer Auffassung ist es auch in einem kameraleen System möglich, Einnahmen und Ausgaben für Weiterbildung von Einnahmen und Ausgaben für sonstige Veranstaltungen abzugrenzen.

Wir halten es nach wie vor für erforderlich, dass die OVGU die Voraussetzungen für ein wirkungsvolles Controlling im Bereich der wWB, z. B. durch Einrichtung einer gesonderten Titelgruppe, schafft. Im Übrigen ist ein Controlling nicht nur auf die Betrachtung der finanziellen Entwicklung von Projektkonten zu beschränken, sondern hat auch Wirtschaftlichkeitsanalysen, Überwachung und Steuerung zu beinhalten.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die OVGU die zugesagte Richtlinie kurzfristig erarbeitet und für den Bereich Weiterbildung ein geeignetes Controlling einrichtet und dieses auch für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einsetzt.**

#### **4. Wissenschaftliche Weiterbildung**

Ausgehend von der Kommentierung des Hochschulgesetzes Sachsen-Anhalt (HSG LSA) ist die Weiterbildung an den Hochschulen nicht ausdrücklich auf die wWB beschränkt.<sup>28</sup>

Dagegen spricht sich die Kommentierung zum HRG dafür aus, dass die Weiterbildung an den Hochschulen ausschließlich auf wWB ausgerichtet ist.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Nolden, Kurz, Schmuck; Hochschulgesetz Sachsen-Anhalt – Praxiskommentar, Rn. 1 zu § 16.

<sup>29</sup> Epping in: Hailbronner und Geis, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 2019, § 2 HRG, Rn. 14.

Die Regelungen im HRG und im HSG LSA sind inhaltsgleich. Danach dienen die Hochschulen der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften u. a. durch Weiterbildung. Der wissenschaftliche Bezug auf die Weiterbildung eröffnet den Hochschulen ein Alleinstellungsmerkmal, das sich aus dem Niveau und dem Profil einer Hochschule ergibt.

Wir stellten fest, dass die OVGU zurzeit der örtlichen Erhebungen 18 Weiterbildungsveranstaltungen durchführte, für die die Universitätsleitung noch nicht über die Zuordnung zur wWB entschieden habe.

Damit ist nicht ausgeschlossen, dass die OVGU auch nicht wissenschaftliche Weiterbildung durchführte.

Nach unserer Auffassung sollte die OVGU ihre Weiterbildungsangebote auf wWB ausrichten.

Gemäß Stellungnahme der OVGU vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung geben weder das HSG LSA noch die Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den Hochschulen vor, was unter Weiterbildung zu verstehen und wie diese auszugestalten sei. Somit lasse das Land den Hochschulen einen weitgehenden Gestaltungs- und Interpretationsspielraum.

Aus Sicht der OVGU seien Weiterbildungsangebote dann zielführend, wenn es für sie eine dezidierte Zielgruppe mit hinreichender Nachfrage gebe, auch wenn dabei einzelne Angebote nicht der Definition der wWB i. e. S. zuzurechnen seien.

Laut Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung zur Prüfungsmitteilung vom 14. September 2021 könne die Hochschule Weiterbildung stets nur auf wissenschaftlichem Niveau anbieten.

Für uns ergibt sich daraus, dass die Hochschule Weiterbildungen nur auf wissenschaftlichem Niveau durchführen darf.

Wir empfehlen der OVGU, sich ihrer besonderen Stellung als Universität bewusst zu sein und die damit einhergehenden Möglichkeiten und Chancen einer Abgrenzung von anderen nicht-hochschulischen Anbietern zu nutzen. Dies setzt voraus, dass sich die OVGU auf das Angebotsspektrum beschränkt, das hochschultypisch und -spezifisch ihren besonderen Kompetenzen entspricht. Eine solche Konzentration bewirkt, dass die OVGU nicht in Wettbewerb zu nichthochschulischen Anbietern steht und sich das Alleinstellungsmerkmal der wWB in ihrem Weiterbildungsangebot zeigt. Nach unserer Auffassung sollte sich das Angebotsspektrum der OVGU auf wWB beschränken.

*Laut Stellungnahme der OVGU vom 4. November 2021 zum Jahresberichtsbeitrag handele es sich bei den in Rede stehenden 18 Angeboten überwiegend um spezifische Weiterbildungsangebote für Unternehmen auf wissenschaftlichem Niveau.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die OVGU dafür Sorge trägt, dass sie künftig ihre Aufgaben ausschließlich auf die wWB ausrichtet.**

## **5. Kooperation mit einer Akademie**

Der Weiterbildungsauftrag ist nicht zwingend allein durch die Hochschulen durchzuführen, sondern kann auch im Zusammenwirken mit privaten und öffentlichen Weiterbildungsträgern durchgeführt werden. Das HRG steht dem nicht entgegen.<sup>30</sup>

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben<sup>31</sup>.

Die OVGU bietet in Kooperation mit einer Akademie den weiterbildenden Master-Studiengang „Wissensentwicklung und Qualitätsförderung - Integrated Practice in Dentistry“ an.

Wir stellten fest, dass

- die Kooperationsvereinbarung
  - Aufgaben und Verantwortlichkeiten beider Partner nicht umfassend regelte,
  - Art, Umfang und Höhe der gegenseitigen Finanzbeziehungen nicht auswies und
  - keine Abrechnungsmodalitäten zwischen den beiden Kooperationspartnern beinhaltete.
- die OVGU ihre entstandenen Aufwendungen zur Durchführung des Studiengangs gegenüber der Akademie nicht berechnete und nicht einforderte.
- zwischen der OVGU und der Akademie seit 2004 keine finanzielle Abwicklung des Studiengangs stattfand.

Der OVGU sind seit Bestehen der Kooperationsvereinbarung im Jahre 2004 finanzielle Nachteile entstanden. Die Höhe des finanziellen Schadens konnte von uns wegen fehlender Berechnungsgrundlagen nicht beziffert werden.

Laut Stellungnahme vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung könne die OVGU die Sichtweise des Landesrechnungshofes, dass der Kooperationsvertrag die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Partner nicht ausreichend regelt, nachvollziehen. Sie gestand auch zu, dass in den vertraglichen Grundlagen keine dezidierten Abrechnungsmodalitäten zwischen den

<sup>30</sup> Epping in: Hailbronner und Geis, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 2019, § 2 HRG, Rn. 15.

<sup>31</sup> § 34 Absatz 1 LHO.

Partnern vereinbart worden seien. Ungeachtet dessen führte die OVGU verschiedene Aspekte zur Rechtfertigung an, z. B.:

- Das Kooperationsprojekt habe für die OVGU Pilotcharakter getragen.
- Kosten für Büroausstattung oder Geschäftsbedarf habe die Akademie komplett getragen.
- Wegen Geringfügigkeit des Aufwandes der OVGU habe sie die Kosten der Akademie nicht in Rechnung gestellt.
- Aus Sicht der OVGU sei der Weiterbildungsstudiengang zu wesentlichen Teilen ein kooperatives Forschungsprojekt.

Die OVGU und die Akademie hätten den gemeinsamen Willen bekundet, das Weiterbildungsangebot grundsätzlich weiterzuführen und in den kommenden Monaten eine neue Kooperationsvereinbarung zu entwickeln.

Wir sehen einen über 16 Jahre laufenden Kooperationsvertrag, der jegliche finanziellen Abwicklungen außer Acht lässt, als nicht akzeptabel an. Selbst wenn die OVGU den Weiterbildungsstudiengang nunmehr als Forschungsprojekt betrachtet und weiterführt, erfordert dies Regelungen zu den gegenseitigen Leistungs- und Finanzbeziehungen in Form eines Kooperationsvertrages und dessen ordnungsgemäße Umsetzung.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Kooperationsvereinbarung neu gefasst und die finanzielle Abwicklung des Studiengangs sichergestellt wird.**

**Weiterhin erwartet er wegen Verletzung von § 34 Absatz 1 LHO die Prüfung der Schadenshaftung.**

## **6. Kooperation mit einer GmbH**

Weiterbildungsstudiengänge, die im Zusammenwirken mit privaten und öffentlichen Weiterbildungsträgern durchgeführt werden, bedürfen einer wirtschaftlichen vertraglichen Regelung der wesentlichen Angelegenheiten.

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.<sup>32</sup>

Die OVGU bietet in Kooperation mit einer GmbH Studiengänge auf Bachelor- und Master-niveau und im Prüfungszeitraum auch Zertifikatskurse an. Im Erhebungszeitraum waren rund 82 bis rund 87 % der Weiterbildungsstudierenden der OVGU Studierende dieser Angebote der GmbH.

---

<sup>32</sup> § 34 Absatz 1 LHO.

Wir stellten im Wesentlichen fest, dass

- nach dem Ablauf der seit 2013 gültigen Vereinbarung am 31. März 2015 zunächst keine Anschlussvereinbarung erfolgte. Erst am 21. Dezember 2017 haben die Partner eine neue Vereinbarung rückwirkend zum Wintersemester 2015/2016 mit einer Laufzeit bis zum 31. März 2021 geschlossen.
- diese neue Vereinbarung
  - nicht regelte, dass die GmbH die Studienkosten kalkuliert und vereinnahmt und wer wem Rechnung über die Erstattung der Entgelte und Gebühren für die Inanspruchnahme der Ressourcen der OVGU zu legen hatte.
  - keine ausdrückliche Regelung zur möglichen Gewinnbeteiligung der OVGU enthielt. Vereinbarung waren eine Zeugnispauschale für die Ausfertigung der Abschlusszeugnisse i. H. v. 100,00 € je Abschlusszeugnis sowie eine Gebühr für die Nutzung der Wort- und Bildmarke (Logo) der OVGU, pauschal 5.000,00 € pro Jahr.
  - vorsah, dass die GmbH der OVGU nur 50 % der durch die (Re-)Akkreditierung der Studiengänge entstehenden Kosten erstattet.
- im Vollzug der Vereinbarung das pro Studierenden/Semester (sog. Kopfpauschale) berechnete Entgelt für den Verwaltungsaufwand der zentralen Verwaltung im Jahr 2015 nicht auf der Basis der amtlichen Studierendenstatistik und damit um 4.672,00 € zu niedrig erhoben wurde.

Die Vereinnahmung von Studiengebühren durch die GmbH stand im Einklang mit der damals geltenden Rechtslage. Nach unserer Auffassung gehört die Einigung der Vertragspartner über die Vereinnahmung zu den wesentlichen Punkten eines Kooperationsvertrages, so dass sie im Vertragstext erscheinen muss.

Die Grundlage der Einigung und die darin enthaltene angemessene Berücksichtigung der hochschulischen, finanziellen und sonstigen wirtschaftlichen Interessen der Hochschule als Vertragspartner müssen schriftlich nachvollziehbar vorhanden sein. Zurzeit der örtlichen Erhebungen war nicht dokumentiert, dass die OVGU grundlegende Kenntnisse über die Finanzierung der Weiterbildungsangebote der GmbH hatte. Ohne dieses Wissen konnte die OVGU nicht bewerten, ob die Kooperation mit der GmbH wirtschaftlich war.

Der Landtag hat am 7. Mai 2020 das neue Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt beschlossen. Für die Weiterbildung enthält der neue § 16 a Regelungen zur Organisation von Weiterbildungsstudiengängen und -veranstaltungen.

Danach müssen die Hochschulen durch ihren Gesellschafteranteil oder auf andere Weise

prägenden Einfluss auf die Geschäftstätigkeit besitzen. Gewinne müssen der Hochschule zugutekommen, wenn die Hochschule eine Personen- oder Kapitalgesellschaft mit der Durchführung der Weiterbildungsstudiengänge und -veranstaltungen beauftragt. Zudem müssen die Hochschulen durch vertragliche Vereinbarungen sicherstellen, dass sie für ihre Leistungen angemessene Entgelte erzielen oder ihnen entsprechende Erträge zufließen. Die Hochschulen vereinnahmen nunmehr grundsätzlich die Gebühren und Entgelte. Ausnahmen sind nur mit Einwilligung des Ministeriums möglich.

Laut Stellungnahme der OVGU vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung stehe eine grundsätzliche Neufassung des Kooperationsvertrages, der Ende März 2021 ausgelaufen ist, kurz vor dem Abschluss. Darin sollen gemäß den Regelungen des neuen HSG LSA die grundlegende Zusammenarbeit zwischen der OVGU und der GmbH vereinbart und die Hinweise des Landesrechnungshofes zu den Finanzierungsregelungen berücksichtigt werden.

Die OVGU habe die durch den Landesrechnungshof festgestellte Differenz zur Zahlung der Pauschale pro Studierenden geprüft und der GmbH nachträglich in Rechnung gestellt.

*In der Stellungnahme der OVGU vom 4. November 2021 zum Jahresberichtsbeitrag führte diese aus, dass sie die hälftige Teilung der Kosten für die (Re-)Akkreditierung der Studiengänge entsprechend der gemeinsamen Verantwortung für die Qualitätssicherung als angemessen ansehe.*

Die hälftige Teilung der Kosten ist für uns grundsätzlich nachvollziehbar. Jedoch hat die OVGU diese Erwägungen nicht in einer wirtschaftlichen Betrachtung der Kooperation dargelegt und abgewogen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die im veränderten gesetzlichen Rahmen neu zu schließende Kooperationsvereinbarung die finanziellen und damit auch wirtschaftlichen Interessen der OVGU angemessen abbildet.**

## **7. Forschungsprojekte zur wissenschaftlichen Weiterbildung**

Die OVGU hat mindestens seit dem Jahr 2008 Förderungen für Forschungsprojekte im Bereich der wWB erhalten. Im Prüfungszeitraum waren drei aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) bzw. aus Bundesmitteln finanzierte Forschungsprojekte aufgelegt. Die OVGU erhielt dafür insgesamt rund 6,81 Mio. €, wovon sie rund 2,27 Mio. € an Kooperationspartner weiterleitete. Für die Periode ab 2019 waren weitere Fördermittel geplant.

Alle drei Forschungsprojekte sollten

- das Weiterbildungsangebot an der OVGU erhöhen,
- dem Transfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft dienen und
- zur Fachkräftesicherung durch berufliche Weiterbildung beitragen.

a) Forschungsprojekt Knowledge 4.0

Das Projekt „Knowledge 4.0 - Aus- und Weiterbildung im Zeitalter der 4. Industriellen Revolution“ (nachfolgend: Knowledge 4.0) wurde vom 22. September 2014 bis 30. September 2015 durchgeführt.

Die OVGU und ihr Kooperationspartner erhielten dafür insgesamt rund 1,94 Mio. €. Davon verwendete die OVGU rund 907.000 €.

Die fachliche und finanzielle Begleitung von Knowledge 4.0 erfolgte durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung; Bewilligungsbehörde war das Landesverwaltungsamt.

Laut Förderantrag vom September 2014 nannten die Partner u. a. folgende Forschungsziele:

- Das Kompetenzzentrum im Bereich der Aus- und Weiterbildung Knowledge 4.0 wird am Standort Magdeburg etabliert und soll nach Projektende verstetigt werden.
- Die Aus- und Weiterbildung soll in Form von spezialisierten Blockveranstaltungen/Zertifikaten, berufsbegleitenden Masterstudiengängen bis hin zur Promotion als Weiterqualifizierung angeboten werden.

Laut Verwendungsnachweis der Projektpartner vom Oktober 2015 wurden notwendige Grundlagen für eine erfolgreiche Weiterbildung im Bereich Industrie 4.0 geschaffen, z. B.:

- Aufbau organisatorischer, finanztechnischer sowie IT-Software-Strukturen zur Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen innerhalb der OVGU,
- Erstellung eines wettbewerbsfähigen Außenauftritts für das Weiterbildungsangebot,
- Erstellung von 21 einheitlichen Weiterbildungsmodulen.

Zu den Ergebnissen des Forschungsprojekts stellten wir fest:

- Ein verstetigtes Kompetenzzentrum gab es nicht.
- Die 21 Module waren weder im Weiterbildungskatalog der OVGU noch über den Online-Weiterbildungskonfigurator WIBKO eingestellt bzw. ersichtlich.
- Es war nicht transparent, welche Weiterbildungsveranstaltungen aus Knowledge 4.0 überhaupt angeboten wurden.
- Die Weiterbildungsmodule wurden nicht nachgefragt.

In ihrer Stellungnahme vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung teilte die OVGU mit, dass sie eine konkrete Marktnachfrage in der Vorphase des Projekts nicht erhoben habe. Im Laufe der Projektrealisierung habe sich herausgestellt, dass es kaum Nachfragen von Einzelpersonen mit Interesse an Schulungen zum Themenkomplex Industrie 4.0 gegeben habe.

Die OVGU könne den Feststellungen des Landesrechnungshofes, dass aus dem Projekt Knowledge 4.0 unmittelbar kaum Ergebnisse erkennbar seien, schwerlich widersprechen. Ein zentrales Charakteristikum von Forschungsprojekten sei die Unsicherheit der Zielerreichung. Allerdings seien Erkenntnisse und inhaltliche konzeptionelle Arbeiten aus dem Forschungsprojekt in das 2017 am Standort Magdeburg gegründete Kompetenzzentrum Mittelstand 4.0-Digital geflossen.

Wir weisen darauf hin, dass wir das in Magdeburg gegründete und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderte Kompetenzzentrum Mittelstand 4.0 nicht geprüft haben. Hinsichtlich der fehlenden Ergebnisse des Forschungsprojekts Knowledge 4.0 für die Weiterentwicklung der internen wissenschaftliche Weiterbildung der OVGU bleibt der Landesrechnungshof bei seinen o. g. getroffenen Feststellungen.

b) Forschungsprojekt „Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung Magdeburg“

Die OVGU begleitete das Projekt „Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung Magdeburg“ (ZWW) seit 2014 in Kooperation mit einer anderen Hochschule.

Bis zurzeit der örtlichen Erhebungen erhielt die OVGU für das Forschungsprojekt ZWW seit 2014 Förderungen in Höhe von rund 2,28 Mio. € und leitete davon rund 1,24 Mio. € an den Kooperationspartner weiter. Für den Zeitraum 07/2019 bis 06/2021 beantragte die OVGU für das Forschungsprojekt Zuweisungen in Höhe von rund 1 Mio. €.

Das zuständige Fachressort für die Durchführung des Projekts war das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration, Bewilligungsbehörde des Landesverwaltungsamt.

In den für das Forschungsprojekt ZWW geltenden Dokumenten wurden die Ziele u. a. wie folgt beschrieben:

- Durch das Zentrum für Weiterbildung sollen die Aktivitäten der OVGU für wWB sichtbar gemacht und zusammengefasst sowie verschiedene Gruppierungen innerhalb der OVGU koordiniert werden.<sup>33</sup>
- Durch die Zusammenfassung der Aktivitäten in einer zentralen Einrichtung für Weiterbildung sollen die aktiven Personen und die die Weiterbildung tragenden und initiiierenden

<sup>33</sup> Weiterbildungskonzept der OVGU vom 31. Juli 2007, Pkt. 5.

Einrichtungen in neuen Organisationsformen und Konstellationen miteinander vernetzt werden. Das wird zur Generierung von neuen Angeboten führen.<sup>34</sup>

- Entwicklung und Implementierung bedarfsorientierter Angebote zur berufsbegleitenden wWB.<sup>35</sup>

Ein Ergebnis des Forschungsprojekts ZWW war die Etablierung eines Zentrums für wissenschaftliche Weiterbildung als Betriebseinheit und eigenständige Institution der OVGU. Es wurde mit Senatsbeschluss vom 6. Juli 2016 gegründet. Damit sollte die Etablierung einer dauerhaften Struktur zur Koordination, Bündelung sowie zum Ausbau und Management von Angeboten der wissenschaftlichen Weiterbildung umgesetzt werden.

Wir stellten fest:

- Das Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung als Betriebseinheit war zwei Jahre nach seiner Gründung nicht in die Organisation der wWB der OVGU integriert. Seine Beteiligung beschränkte sich bis dahin lediglich auf Kalkulationen von Studiengebühren nach einem einheitlichen Kalkulationsschema.
- Die von der OVGU betriebenen Weiterbildungsaktivitäten waren nach wie vor nicht durchgängig transparent, nicht koordiniert und nicht zusammengefasst.
- Das Bewusstsein und die Aktivitäten der OVGU im Hinblick auf die wWB war nur unzureichend entwickelt.
- Im Gegensatz zu Zielen der Förderung erhöhte sich das Weiterbildungsangebot der OVGU (ohne Kooperationspartner) seit 2015 bis zurzeit der örtlichen Erhebungen kaum sichtbar. Das zeigte sich auch im Rückgang der Studierendenzahl.

Laut Stellungnahme vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung habe die wWB an der OVGU noch nicht den Stellenwert erreicht, der gesellschaftlich von ihr erwartet werde. Es sei in der kleinteiligen Unternehmens- und Wirtschaftsstruktur Sachsen-Anhalts schwierig, ausreichend Unternehmen und Fachkräfte für ein wissenschaftliches Weiterbildungsangebot zu interessieren. Das Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung als Betriebseinheit müsse also zusammen mit den Lehrenden der OVGU qualitativ hochwertige Weiterbildungsangebote kreieren, um genügend Interessierte in der Zielgruppe der Wirtschaft Sachsen-Anhalts zu finden. Es sei bislang nicht gelungen, die Weiterbildung an der OVGU auf eine breitere Basis zu stellen. Diese Aufgabe bleibe eine gesamtuniversitäre Herausforderung.

<sup>34</sup> Ebenda, Pkt. 3.

<sup>35</sup> Prüfpfadbogen (Pkt. 4 unter Wissenschaftliche Weiterbildung Buchstabe a).

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration bestätigte in seiner Stellungnahme vom 3. Dezember 2020 zur Prüfungsmitteilung teilweise die Einschätzung des Landesrechnungshofes. Dennoch seien nach seiner Auffassung die im Forschungsprojekt geplanten Aktivitäten und **Produkte** weitgehend umgesetzt bzw. erstellt worden.

c) Forschungsprojekt „Weiterbildungscampus Magdeburg“

Für dieses Projekt hat sich die OVGU in Kooperation mit einer anderen Hochschule gemeinsam am Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ beteiligt und das Verbundprojekt Weiterbildungscampus Magdeburg (nachfolgende: Weiterbildungscampus) eingeworben.

Die Zuwendungen an die OVGU für den Weiterbildungscampus betragen in den Jahren 2014 bis 2020 rund 2,59 Mio. €.

Laut Verbundantrag verfolgte die OVGU mit dem Forschungsprojekt u. a. das Ziel, fünf Pilotstudiengänge im Zeitraum 02/2017 bis 01/2018 als neue Weiterbildungsstudiengänge zu entwickeln und danach zu implementieren.

Im Mittelpunkt des Weiterbildungscampus stand ab 2018 u. a. die Unterstützung des ZWW.

Der Weiterbildungscampus entwickelte bis 01/2018 von den ursprünglich geplanten fünf Pilotstudiengängen nur einen Pilotstudiengang.

Gründe dafür sah die OVGU laut Antrag für eine Anschlussförderung des Weiterbildungscampus in der unzureichenden organisatorischen Verankerung, Strukturierung und Bündelung der wWB an der Universität. Damit beschrieb die OVGU einen Status quo zu den Strukturen und zur Organisation der wWB in ihrem Haus, wie sie ihn bereits im Jahr 2007 analysiert und im Weiterbildungskonzept dargestellt hatte.

Laut Stellungnahme der OVGU vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung endete das Projekt Mitte 2020. Die Zielstellung des Projektes sei „wie geplant“ erreicht worden.

Wir stellten insgesamt fest, dass alle drei Projekte mit einer Gesamtfördersumme von rund 6,8 Mio. € bis zurzeit der örtlichen Erhebungen sowohl quantitativ als auch qualitativ im internen Weiterbildungsangebot und in der Organisation sowie Durchführung der wWB an der OVGU keinen sichtbaren Mehrwert und keine nachhaltige Wirkung gebracht haben.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die OVGU insbesondere wegen der hohen finanziellen Förderung der Forschung zur wWB ein bedarfsgerechtes und wirtschaftlich**

**vertretbares eigenes Weiterbildungsangebot erstellt. Dabei sollte sie dem Wirtschaftlichkeitsgebot entsprechend ihr internes Weiterbildungsangebot und ihre Weiterbildungsstrategie nach den selbst analysierten Bedarfen ausrichten.**

## **8. Abgrenzung und Kohärenz der Projekte**

Das Land hat beim Operationellen Programm (OP) ESF darauf zu achten, dass zum einen Doppelförderungen vermieden werden und zum anderen eine klare inhaltliche Abgrenzung umgesetzt werden kann.<sup>36</sup> Die Förderung muss so gestaltet werden, dass inhaltlich eine sinnvolle Ergänzung erfolgt und eine Überschneidung ausgeschlossen ist.<sup>37</sup>

Nach den Teilnahmevoraussetzungen zum Ideenwettbewerb wWB im Rahmen des OP ESF 2014 bis 2020 ist eine Doppelförderung ausgeschlossen.

Darüber hinaus ist die Kohärenz der eingereichten Projektkonzepte zu allen weiteren in der Umsetzung befindlichen oder geplanten Vorhaben an den Hochschulen in den relevanten Themenbereichen sicherzustellen.<sup>38</sup>

Gemäß Nr. 4 der Richtlinien zum Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ wird von den Antragstellern die Bereitschaft zur projektübergreifenden Zusammenarbeit mit anderen Projekten erwartet.

### a) Knowledge 4.0 und Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung

Die aus dem ESF finanzierten Forschungsprojekte Knowledge 4.0 und ZWW begleiten zwei verschiedene Ministerien. Die fachliche und finanzielle Begleitung von Knowledge 4.0 erfolgte durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, die des ZWW durch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration.

Beiden Forschungsprojekten liegt der inhaltlich gleiche Aktionsbogen zugrunde.

Wir stellten fest, dass es keinerlei Abstimmungen zwischen den beiden Forschungsprojekten gegeben hat, weder vor noch während der Projektdurchführung.

Nach unserer Ansicht betrafen Aufgaben des Knowledge 4.0 auch das Aufgabenspektrum des ZWW. Dies betrifft z. B.:

---

<sup>36</sup> Pkt. 2.2 des Förderhandbuchs 2014 bis 2020.

<sup>37</sup> Förderhandbuch des Landes Sachsen-Anhalt/Förderperiode 2014 - 2020, Stand 30. November 2017, S. 10f.

<sup>38</sup> Nr. 2 der „Anlage zum Ideenwettbewerb zur Förderung der wissenschaftlichen Weiterbildung an staatlichen Hochschulen in Sachsen-Anhalt ab 2015“.

- Schaffung organisatorischer und finanztechnischer Strukturen zur Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen innerhalb der OVGU im Bereich Industrie 4.0,
- Bedarfsanalysen,
- Schaffung einer nachhaltigen Infrastruktur zur Durchführung der Module oder
- Erstellung eines wettbewerbsfähigen Außenauftritts für das Weiterbildungsangebot.

Sie hätten wegen möglicher Aufgabenüberschneidung dem ZWW zugeordnet werden oder zumindest mit den Aufgaben des ZWW koordiniert werden müssen.

Erst drei Jahre nach Projektende und aufgrund unserer örtlichen Erhebungen ist eine Abstimmung mit dem ZWW zur Aufnahme der Kurse aus Knowledge 4.0 in das öffentliche Weiterbildungsangebot der OVGU erfolgt.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration teilte laut Stellungnahme vom 3. Dezember 2020 zur Prüfungsmitteilung mit, dass das Fördervorhaben Knowledge 4.0 in Verantwortung des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung durchgeführt worden sei und es zu keiner Zeit in den Prozess der Vorhabenauswahl sowie in die spätere Umsetzung und Begleitung einbezogen gewesen sei.

b) Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung und Weiterbildungscampus Magdeburg

Die Kooperationsverträge zwischen OVGU und dem Kooperationspartner zu den Forschungsprojekten ZWW und Weiterbildungscampus enthalten gleiche bzw. ähnliche Zielstellungen, z. B.:

- Stärkung des Wissenstransfers,
- Sicherung des Fachkräftepotenzials,
- Durchlässigkeit von beruflicher und akademischer Bildung,
- Öffnung der Hochschulen für Berufstätige,
- Profilbildung der Partner im Bereich des lebensbegleitenden Lernens und
- gemeinsame Konzeption, Durchführung und Etablierung wissenschaftlicher Weiterbildungsangebote bzw. Weiterentwicklung bestehender Angebote.

Nach unserer Auffassung hat die OVGU zwei inhaltlich wesensgleiche Forschungsprojekte eingeworben.

Die Forschungsprojekte waren nicht aufeinander abgestimmt und nicht konkret zeitlich abgegrenzt. Die OVGU erkannte das selbst. Sie formulierte es in ihrem Antrag für eine Anschlussförderung des Weiterbildungscampus am 7. November 2017 z. B. wie folgt:

- Die hochschulorganisatorische Verankerung der wWB in der OVGU sei schwach.

- Dort wo Weiterbildung angeboten werde, beruhe das Angebot auf sehr individuellen Lösungen innerhalb und außerhalb der Hochschulstruktur.
- Unklare Strukturen und Zuständigkeiten hätten zum Teil undurchsichtige und parallellaufende Prozesse in der Weiterbildung zur Folge.
- Das Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung als Betriebseinheit müsse verstetigt und Hindernisse zwischen diesem und den vorhandenen dezentralen Weiterbildungsstrukturen beseitigt werden.

Die OVGU führte damit aus, dass der Projekterfolg des Weiterbildungscampus vom Projektfortschritt des ZWW abhängig war, und machte das ZWW für das Nichterfüllen der Ziele des Weiterbildungscampus verantwortlich.

Vor diesem Hintergrund können wir nicht nachvollziehen, dass die OVGU im Jahr 2014 das Forschungsprojekt ZWW auflegte, das dauerhafte tragende Weiterbildungsstrukturen aufbauen und Aktivitäten der Weiterbildung zentralisieren und koordinieren sollte. Gleichzeitig rief sie das Forschungsprojekt Weiterbildungscampus ins Leben, das stabile Strukturen sowie koordinierte und zentralisierte Weiterbildungsaktivitäten für dessen Aufgabenerfüllung voraussetzte.

Alle drei Forschungsprojekte sind fast gleichzeitig im Jahr 2014 gestartet sowie unabhängig voneinander und ohne Abstimmung durchgeführt worden.

Aus unserer Sicht waren die Forschungsprojekte weder inhaltlich noch zeitlich koordiniert und hätten unter diesem Gesichtspunkt nicht eingeworben werden dürfen.

Laut Stellungnahme vom 31. August 2021 zur Prüfungsmitteilung teile die OVGU die Sichtweise des Landesrechnungshofes, dass die drei Forschungsprojekte vergleichbare Ziele verfolgen. Jedes dieser Projekte habe jedoch den jeweiligen inhaltlichen sowie methodischen Fokus anders gesetzt. Sämtliche begründenden Unterlagen für die Abgrenzung der jeweiligen Projekte seien Grundlage für die jeweilige positive Förderentscheidung der Mittelgeber gewesen, auf die die OVGU keinen Einfluss gehabt habe. Die OVGU sei davon ausgegangen, dass eine umfassende Abstimmung der zuständigen Landesbehörden stattgefunden habe.

Unsere Kritik richtet sich insbesondere auf die fehlende Kohärenz der Projekte. Nach unserer Ansicht hätte die OVGU dafür Sorge tragen müssen, dass ihre Forschungsprojekte des gleichen Themenbereiches und mit vergleichbaren Zielen im Laufe der Projektdurchführung abgestimmt werden und sich sinnvoll ergänzen. Dies ist nicht geschehen.

Der Landesrechnungshof erwartet von der OVGU, dass sie künftige Forschungsprojekte gleicher Themenbereiche inhaltlich und zeitlich aufeinander abstimmt und sinnvoll ergänzt.

## 9. Fazit

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die OVGU – ausgehend von der Ist-Analyse im Weiterbildungskonzept 2007 – keine wesentlichen Weiterentwicklungen im Angebot, in der Organisation, Durchführung, Transparenz und Inanspruchnahme der wWB vorweisen kann.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss die OVGU dringend

- eine Weiterbildungsstrategie entsprechend ihrer analysierten Bedarfe entwickeln und ein darauf aufbauendes Weiterbildungsangebot erstellen.
- ihre Weiterbildungsaufgabe in der wWB sehen.
- ein auf die wWB ausgerichtetes Controlling etablieren.
- alle Weiterbildungsangebote der wWB transparent nachweisen.

Bei Kooperationen mit externen Partnern hat die OVGU vertragliche Regelungen zu den gegenseitigen Leistungs- und Finanzbeziehungen zu treffen und deren ordnungsgemäße Umsetzung sicherzustellen.

Die OVGU muss bei ggf. noch laufenden und künftigen Forschungsprojekten die Kohärenz sicherstellen und dafür sorgen, dass am Ende der jeweiligen Förderperioden eine Weiterentwicklung in der Organisation, Durchführung und im Angebot der wWB erreicht wird.

Die Erörterungen mit der geprüften Einrichtung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	09	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Landwirtschaft –
Kapitel	09 02	–	Allgemeine Bewilligungen, Landesfördermaßnahmen
Titel	681 05	–	Billigkeitsleistungen an private Unternehmen im Bereich der Landwirtschaft zum Ausgleich von Dürreschäden
Titelgruppe	73	–	Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse
geprüftes Haushaltsvolumen	ab 2018	–	ca. 56,5 Mio. €

#### 4 Keine optimale Umsetzung der Gewährung der Dürrehilfen

---

**Das Land sollte entsprechend den Vorgaben des Bundes bei der Berechnung von Beihilfeleistungen für die landwirtschaftlichen Unternehmen die private Vermögenssituation der Antragsteller berücksichtigen. Tatsächlich konnten die Bewilligungsbehörden die Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Antragstellern übermittelten Angaben nicht überprüfen, da sie keine Zugriffsrechte auf Steuerdaten u. Ä. hatten.**

**Entsprechend den Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund hat das Land die Beihilfen für Ausfälle bei Marktfrüchten oder Futterflächen grundsätzlich nicht nach Pauschalsätzen ermittelt. Dies führte zu einem aufwendigen Verfahren.**

**Bislang existieren keine Vorgaben darüber, wie die landwirtschaftlichen Unternehmen an einer möglichen Versicherung/einem Extremwetterfonds angemessen finanziell beteiligt werden.**

##### 1. Vorbemerkungen

Im Jahr 2018 kam es in ganz Deutschland zu einer langanhaltenden Dürreperiode. Infolge dieses Extremwetterereignisses kam es bei vielen landwirtschaftlichen Unternehmen zu wirtschaftlichen Schäden und es drohte eine Existenzgefährdung. Das Land Sachsen-Anhalt war dabei besonders betroffen. Um die wirtschaftlichen Schäden abzumildern, haben der Bund und die Länder beschlossen, Hilfen für die betroffenen Unternehmen bereitzustellen.

Die Europäische Kommission hatte bereits im Jahr 2014 die „Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020“<sup>39</sup> erlassen. In dieser Rahmenregelung sind u. a. die Voraussetzungen und Kriterien, unter bzw. nach denen Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und für ländliche Gebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden können, festgesetzt.

Zur Umsetzung der EU-rechtlichen Vorgaben hat der Bund u. a. eine „Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse“<sup>40</sup> veröffentlicht. Die Kommission genehmigte diese mit ihrer Entscheidung vom 29. Juni 2015.<sup>41</sup> Der Bund und die betroffenen Länder schlossen unter Berücksichtigung der o. a. Rechtsvorschriften eine Verwaltungsvereinbarung<sup>42</sup>, die die Grundlage für die Beteiligung des Bundes an der Gewährung von Dürrehilfen durch die Länder bildete.

Der Bund beteiligte sich demnach am Hilfsprogramm des Landes Sachsen-Anhalt mit Mitteln i. H. v. max. 50 % und insgesamt höchstens rund 30 Mio. €.

Das Land hat zur Umsetzung der o. a. Verwaltungsvereinbarung die „Richtlinie zur Gewährung staatlicher Hilfen für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind (Dürrehilfen Landwirtschaft 2018)“<sup>43</sup> erlassen.

Das Land hat in den Jahren 2018 bis 2020 ca. 56 Mio. € an Dürrehilfen gezahlt und ca. 28 Mio. € vom Bund vereinnahmt.

Wir haben im Jahr 2020 die Gewährung der staatlichen Hilfen für landwirtschaftliche Unternehmen in Sachsen-Anhalt geprüft.

## 2. Ermittlung des Dürreschadens

Die Antragsteller hatten im Antrag zur Gewährung der Dürrehilfe den dürrebedingten Ausfall für den Marktfrucht- und Futterbau des Schadjahres je Fruchtart genau nachzuweisen. Zur Plausibilisierung des Dürreschadens hatten die Antragsteller zusätzlich für die jeweilige Fruchtart von mindestens drei vorausgehenden Wirtschaftsjahren Durchschnittserträge und -erlöse nachzuweisen. Die Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten (ÄLFF) prüften daraufhin die Angaben der Antragsteller u. a. mit den Daten der Jahresabschlüsse der Unternehmen bzw. mit bereits in den ÄLFF vorliegender Daten, z. B. aufgrund von Agraranträgen, auf ihre Plausibilität hin.

<sup>39</sup> Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 204 vom 1. Juli 2014.

<sup>40</sup> Bundesanzeiger Amtlicher Teil 31. August 2015 B4.

<sup>41</sup> Entscheidung Az. SA 40354 (2014/N).

<sup>42</sup> Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind vom 2. Oktober 2018 und vom 18. April 2019.

<sup>43</sup> Runderlass des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie vom 12. Oktober 2018 (Az. 65-60124/5).

Das Verfahren gestaltete sich für die Bewilligungsbehörden sehr aufwendig und zeitintensiv. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes sollte das Verfahren für die Gewährung einer Beihilfe zukünftig vereinfacht werden. Der Schaden sollte sich nach Pauschalsätzen je Fruchtart bestimmen, die regional differenziert festgelegt werden können.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte in seiner Stellungnahme vom 16. September 2021 zur Prüfungsmittelteilung vom 11. Mai 2021 u. a. mit, dass das Land die Empfehlungen des Landesrechnungshofes bei künftigen Verfahren berücksichtigen werde. Es werde dann die Verwendung von Pauschalsätzen prüfen. Die Art und Weise der Berechnung des Schadensausgleiches müsse für alle Bundesländer gleichermaßen gelten.

**Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Land seinen Vorschlägen folgen will. Er weist darauf hin, dass hierfür ggf. auch eine Abstimmung mit der Europäischen Union, dem Bund und den anderen Ländern erforderlich ist.**

### **3. Prüfung des Vermögens**

Das Land hat unter Berücksichtigung der Verwaltungsvereinbarung in seiner „Richtlinie Dürreerhilfen Landwirtschaft 2018“ zur Berechnung der Billigkeitsleistung in Nr. 4.6 Folgendes festgelegt:

„Der gemäß der Nummern 4.1 und 4.4 errechnete Betrag ist um das, insbesondere kurzfristig, zumutbar verwertbare Privatvermögen zu kürzen. Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften wird die Summe des, insbesondere kurzfristig, zumutbar verwertbaren Privatvermögens der haftenden natürlichen Personen und ihrer Ehegatten oder Lebenspartner, die über 50 v. H. des gemäß der Nummern 4.1 und 4.4 errechneten Betrages liegt, berücksichtigt. Bei juristischen Personen wird die Summe des, insbesondere kurzfristig, zumutbar verwertbaren Privatvermögens der Gesellschafter, die natürliche Personen sind und über einen Gesellschaftsanteil von 10 v. H. oder mehr verfügen, und ihrer Ehegatten oder Lebenspartner, die über 50 v. H. des gemäß der Nummern 4.1 und 4.4 errechneten Betrages liegt, berücksichtigt. Sollten bei juristischen Personen alle Gesellschafter über Gesellschaftsanteile unter 10 v. H. verfügen, wird die Summe des, insbesondere kurzfristig, zumutbar verwertbaren Privatvermögens der Gesellschafter mit den größten Gesellschaftsanteilen und ihrer Ehegatten oder Lebenspartner, die über 50 v. H. des gemäß der Nummern 4.1 und 4.4 errechneten Betrages liegt,

berücksichtigt. Es gelten die Vermögensverhältnisse, die am 30.06.2018 bestanden“.

Die Antragsteller hatten daher im Rahmen der Antragstellung für die Gewährung der o. a. Dürrehilfe im Jahr 2018 auch ihr, insbesondere kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen gegenüber den ÄLFF nachzuweisen.

Die Angaben der Antragsteller waren hierzu qualitativ sehr unterschiedlich. Es handelte sich dabei de facto um reine Selbstauskünfte.

Wir stellten fest, dass den Bewilligungsbehörden Grenzen für die Kontrolle des Privatvermögens der Antragsteller gesetzt waren. Sie hatten keine rechtlichen Möglichkeiten, die Angaben der Antragsteller mit den vorhandenen Informationen, z. B. der Finanzbehörden oder Banken, abzugleichen.

Aufgrund der fehlenden Überprüfbarkeit der Angaben der Antragsteller zu deren Vermögen durch die Bewilligungsbehörden – insbesondere im Hinblick auf die Vollständigkeit der Angaben – sollte das Land künftig auf die Prüfung der privaten Vermögenssituation verzichten. Stattdessen sollte in vergleichbaren Situationen das betriebliche Vermögen der landwirtschaftlichen Unternehmen in die Prüfung einbezogen werden. Die Überprüfung desselben ist für die Bewilligungsbehörden aufgrund der Vorlage der betrieblichen Jahresabschlüsse wesentlich einfacher und mit belastbarem Zahlenmaterial möglich.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte in seiner Stellungnahme vom 16. September 2021 zur Prüfungsmitteilung vom 11. Mai 2021 u. a. mit, dass es sich im Rahmen der Diskussion um die Verwaltungsvereinbarung gegen die Einbeziehung des privaten Vermögens gewandt habe. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft habe die Feststellung der Bedürftigkeit anhand betrieblicher Kennzahlen jedoch abgelehnt.

Das Land Sachsen-Anhalt werde sich auch künftig dafür einsetzen, dass prüfbare Kriterien im Rahmen einer Bedürftigkeitsprüfung zur Anwendung kommen.

**Der Landesrechnungshof hält es für zweckmäßig, dass sich das Land gegenüber dem Bund dafür einsetzen wird, dass künftig im Rahmen einer Bedürftigkeitsprüfung prüfbare Kriterien zur Anwendung kommen sollen. Er verkennt dabei nicht, dass bei einer finanziellen Beteiligung Dritter (z. B. des Bundes) auch eine Abstimmung zum Verfahren erforderlich ist.**

#### 4. Mehrgefahrenversicherung

Der Bund und die Länder haben im letzten Jahrzehnt Hilfen i. H. v. mehreren Milliarden Euro u. a. aufgrund von Extremwetterereignissen, wie z. B. Hochwasser 2013 und Dürre 2018, auch an landwirtschaftliche Unternehmen, Kommunen bzw. Privatpersonen ausgezahlt. Der Hintergrund der Zahlungen war, dass die durch die Schadereignisse unmittelbar Betroffenen keinen bzw. ungenügenden Versicherungsschutz gegen diese von Extremwetterereignissen verursachten Schäden hatten.

Der Bund und die Länder waren daher bereits nach dem Hochwasser 2013 übereingekommen, einen Schadensausgleich bei einem nicht vorhandenen Versicherungsschutz nur noch in Ausnahmefällen zu gewähren.

In der Landwirtschaft gab es zum Zeitpunkt der Dürre des Jahres 2018 keine Versicherung gegen Dürreschäden.

Aktuell gibt es mehrere Anbieter, die einen entsprechenden Versicherungsschutz für sehr hohe Beitragszahlungen anbieten<sup>44</sup>. Allerdings sind diese Policen aufgrund ihrer Höhe für die meisten landwirtschaftlichen Unternehmen nicht finanzierbar.

Die landwirtschaftlichen Unternehmen – insbesondere aus Sachsen-Anhalt, Teilen von Thüringen und Brandenburg – hatten im Jahr 2020 zum dritten Mal in Folge mit einem sehr trockenen Sommer zu kämpfen. Der Bund hat bereits verkündet, sich an der Finanzierung einer Dürreversicherung nicht zu beteiligen, zumal er bereits für Versicherungen gegen Wettergefahren die Senkung der Versicherungssteuer von 19 % auf 0,03 % veranlasst hat.

Das Land Baden-Württemberg<sup>45</sup> hat ebenfalls bekanntgegeben, dass es sich künftig nicht mehr an der Beseitigung von Schäden von Extremwetterereignissen beteiligen werde. Es hat hierzu im Jahr 2020 als Pilotprojekt ein Programm zur Förderung von Versicherungsprämien zur Deckung witterungsbedingter Risiken im Obst- und Weinbau initiiert. In der dreijährigen Pilotphase fördert das Land Baden-Württemberg die Versicherungsprämien für die Risiken Starkfrost, Sturm und/oder Starkregen im Obst- und Weinbau<sup>46</sup>. Weitere Länder streben ebenfalls eine Beteiligung an Beiträgen von Landwirten zu einer Mehrgefahrenversicherung an.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Schulze, Anne: Dürreversicherungen im Praxistest, in: Top Agrar Nr. 2/2020.

<sup>45</sup> Siehe VW-Redaktion (7. Oktober 2019): Mehr Eigenverantwortung: Baden-Württemberg macht bei Pflicht für Dürreversicherung ernst, abgerufen am 5. Oktober 2020, unter <https://versicherungswirtschaft-heute.de/politik-und-regulierung/2019-10-07/mehr-eigenverantwortung-baden-wuerttemberg-macht-bei-pflicht-fuer-duerreversicherung-ernst/>.

<sup>46</sup> [https://www.agrar-presseportal.de/nachrichten/minister-peter-hauk-mdl-die-haeufung-von-wetterextremen-in-diesem-jahr-waren-fuer-unsere-landwirte-deutlich-spuerbar-daher-wird-eine-risikoabsicherung-immer-wichtiger\\_article30775.html](https://www.agrar-presseportal.de/nachrichten/minister-peter-hauk-mdl-die-haeufung-von-wetterextremen-in-diesem-jahr-waren-fuer-unsere-landwirte-deutlich-spuerbar-daher-wird-eine-risikoabsicherung-immer-wichtiger_article30775.html)

<sup>47</sup> Siehe Quinckhardt, Karin (25. August 2020): Bewegung in Sachen Ernteversicherung - Gleich mehrere Bundesländer wollen Mehrgefahrenpolicen durch Beitragszuschüsse zum breiten Durchbruch in der Praxis verhelfen, abgerufen am 16. Oktober 2020, unter <https://www.wochenblatt.com/landwirtschaft/agrarpolitik/bewegung-in-sachen-ernteversicherung-12331639.html>.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte in seiner Stellungnahme vom 16. September 2021 zur Prüfungsmitteilung vom 11. Mai 2021 u. a. mit, dass der Landtag im Haushaltsplan 2019 Mittel zur Erarbeitung einer Konzeption zum Umgang mit Extremwetterereignissen bereitgestellt habe. Die Ausschreibung zur Erstellung eines solchen Konzeptes habe keine Angebote ergeben.

Die Investitionsbank habe zwischenzeitlich ihr Interesse an der Erstellung und Nutzung einer solchen Konzeption erklärt. Eine Entscheidung hierzu stehe noch aus.

Es gebe Bestrebungen einzelner Bundesländer, die Förderung von Mehrgefahrenversicherungen in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ aufzunehmen. Die Entscheidung hierzu steht ebenfalls noch aus.

Nach einer Einigung zwischen dem Agrarrat und Vertretern des Europäischen Parlamentes zur Finanzierung von Risikomanagementinstrumenten aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums könnten die Mitgliedsstaaten bis zu 3 % der Direktzahlungen eines Betriebes als Beitrag zu einem Risikomanagement vorsehen. Die abschließende Bestätigung des Ergebnisses stehe noch aus.

Wir halten es für zielführend, die landwirtschaftlichen Unternehmen an der Finanzierung einer möglichen Versicherung/Extremwetterfonds angemessen zu beteiligen. Die Unternehmen hätten danach jährlich Vorsorge zu treffen, ähnlich den Beitragszahlungen tierhaltender Betriebe an die Tierseuchenkasse.

*Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass es „hin-sichtlich des Sachverhaltes und seiner Darstellung grundsätzlich keine Einwände“ gibt.*

*Unabhängig davon führte es aus, dass der Bund seine strikte Blockade, sich an der Finanzierung von Risikomanagementmaßnahmen zu beteiligen, teilweise aufgegeben habe. Hierzu bleibe jedoch die Positionierung der neuen Bundesregierung abzuwarten. Das Land Thüringen habe einen Antrag in den Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz eingebracht, die Mehrgefahrenversicherung aufzunehmen. Das Verfahren sei noch nicht abgeschlossen. Sachsen-Anhalt prüfe alle Möglichkeiten der Stärkung des Risikomanagements landwirtschaftlicher Unternehmen. Das Risikomanagement liege in erster Linie im Verantwortungsbe-reich der Unternehmen.*

*Über das weitere Verfahren zum Extremwetterfonds habe sowohl die neue Landesregierung als auch der Haushaltsgesetzgeber noch zu entscheiden. Bislang habe die Landesregierung keine Mittel für die Konzepterstellung im Haushalt 2022 eingeplant.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land eine Entscheidung trifft, ob und inwieweit es sich künftig ggf. in Kooperation mit anderen Ländern an einer Versicherung bzw. einem Extremwetterfonds beteiligen wird.**

## **5. Fazit**

**In der Wissenschaft herrscht Einigkeit darüber, dass infolge des fortschreitenden Klimawandels zunehmend mit Extremwetterereignissen zu rechnen ist. Spätestens seit dem Hochwasser im Jahre 2002 wird darüber diskutiert, wie die Schäden durch diese Ereignisse versichert werden können. Bislang gab es vereinzelt zwar Vorschläge für eine Versicherungspflicht<sup>48</sup>, eine abschließende Entscheidung wurde jedoch nicht getroffen. Stattdessen soll bei der Vergabe von Hilfszahlungen künftig berücksichtigt werden, dass nur derjenige mit staatlicher Unterstützung über sogenannte Soforthilfen hinaus rechnen kann, der sich erfolglos um eine Versicherung bemüht hat oder ihm diese nur zu wirtschaftlich unzumutbaren Bedingungen angeboten worden ist<sup>49</sup>. Vor diesem Hintergrund erscheint es daher unabdingbar, dass auch im Bereich der Landwirtschaft eine Entscheidung darüber getroffen wird, wie die künftig zu erwartenden Schäden für einzelne Betriebe durch geeignete Maßnahmen, wie z. B. eine Versicherung oder einen Extremwetterfonds, abgemildert werden können.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Land zu prüfen, wie die landwirtschaftlichen Unternehmen künftig an der Finanzierung einer möglichen Versicherung oder eines Extremwetterfonds angemessen beteiligt werden können. Weiterhin sollte das Land künftig auf die Prüfung der privaten Vermögenssituation verzichten und stattdessen in vergleichbaren Situationen das betriebliche Vermögen der landwirtschaftlichen Unternehmen in die Prüfung einbeziehen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

---

<sup>48</sup> Schwarze, Reimund 2019: Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa, Studie im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.

<sup>49</sup> Ebenda.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 03	–	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung der Programmzeiträume 1991 bis 1993, 1994 bis 1999 und 2000 bis 2006
	13 06	–	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord
	13 07	–	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 - 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Süd
	13 16	–	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE V) 2014 - 2020
Titel jeweils	831 68	–	Erwerb von Beteiligungen
geprüftes Haushaltsvolumen	2000 bis 2019	–	ca. 194,4 Mio. €

## 5 20 Jahre Werteverzehr bei der IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH

---

Das Land Sachsen-Anhalt stellt im Rahmen der Wirtschaftsförderung seit über 20 Jahren Risikokapital über die IBG zur Verfügung, indem es sich an Unternehmen beteiligt. Dafür hat das Land bisher 50 Mio. € an eigenen Mitteln sowie 194 Mio. € an EU-Mitteln bereitgestellt. Zur Kofinanzierung der EU-Mittel wurden seit 2004 keine Landesmittel mehr eingesetzt, sondern Rückflüsse der Beteiligungsnehmer verwendet. Bis heute ist es der IBG jedoch nicht gelungen, einen revolving Fonds aufzubauen, dessen Vermögen unabhängig von EU-Mitteln über die Förderperiode hinaus für weitere Risikokapitalbeteiligungen zur Verfügung steht.

Auch wenn viele Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofes aus den vergangenen Prüfungen umgesetzt wurden, bleibt die Kritik, dass die Hinweise zur Ausrichtung und zum Kapitalverbrauch der IBG durch das Land nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Der Verlust der IBG summiert sich auf mehr als 130 Mio. €.

## 1. Vorbemerkungen

Die IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IBG) ist eine 100%ige Tochtergesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt. Ihr wesentlicher Unternehmenszweck besteht im Erwerb, der Verwaltung, der Verwertung und der Veräußerung von Beteiligungen an Unternehmen, insbesondere an technologieorientierten Unternehmensgründungen, im Land Sachsen-Anhalt. Die IBG stellt über Minderheitsbeteiligungen oder stille Beteiligungen Risikokapital für junge, innovative und wachsende Unternehmen in Sachsen-Anhalt bereit, da die Finanzierungsmöglichkeiten für Startup-Unternehmen in der Region oft begrenzt sind. Mit der Beteiligung an Startup-Unternehmen verfolgt die Landesregierung das Ziel, mehr Unternehmen im Land anzusiedeln und langfristige Arbeitsplätze zu schaffen. Insgesamt sollen dadurch nachhaltig wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen in Sachsen-Anhalt geschaffen und gestärkt werden. Die Mittel stellt das Land über Zuführungen in die Kapitalrücklage der IBG zur Verfügung. Seit dem Jahr 2004 werden dafür ausschließlich EU-Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) verwendet.

Die europäischen Strukturfonds finanzieren innerhalb einer Strukturfondsperiode Ausgaben zur Unterstützung von Finanzierungsinstrumenten für kleine und mittlere Unternehmen, wie beispielsweise Risikokapitalfonds, Garantiefonds und Darlehensfonds.<sup>50</sup>

Zusätzlich zu den EU-Mitteln muss das Land einen Eigenanteil bereitstellen. Die IBG erwirtschaftet diese Kofinanzierung selbst über Rückflüsse wie Beteiligungsentgelte und Verkaufserlöse. Somit werden seit 2004 keine weiteren Mittel aus dem Landeshaushalt eingesetzt.

Die Risikokapitalfonds der IBG decken jeweils eine Strukturfondsperiode ab. Aus den Mitteln dieser Risikokapitalfonds werden die Beteiligungen der IBG finanziert. Die IBG verfügt aktuell über den Innovationsfonds<sup>51</sup> sowie die Risikokapitalfonds I bis III. Die EU-Mittel wurden nur den Risikokapitalfonds I bis III zugeführt.

Die nachfolgende Übersicht veranschaulicht den Mittelzufluss an die IBG sowie die Zuordnung zu den Risikokapitalfonds bis 31. Dezember 2019.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Vgl. Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006.

<sup>51</sup> Der Innovationsfonds wurde 2007 gegründet. Ihm wurden Teile des Vermögens der IBG übertragen, die aus Landesmitteln stammen. Der Innovationsfonds enthält keine EU-Mittel.

<sup>52</sup> Der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 lag zum Zeitpunkt der Erstellung des Jahresberichtsbeitrages noch nicht vor.

**Tabelle 13: Übersicht der Mittelzuflüsse an die IBG**

	IBG	RKF I	RKF II	RKF III	Gesamt
Zeitraum/Strukturperiode	1996 - 2003 <sup>53</sup>	2000 - 2006	2007 - 2013	2014 - 2020	
Landesmittel	29,1	21,0			50,1
EU-Mittel		107,6	52,2 <sup>54</sup>	34,6	194,4
Nationale Kofinanzierung (IBG-Mittel)		38,3	30,4	22,3	91,0

Angaben in Mio. €, RKF = Risikokapitalfonds

Quellen: Schlussbericht EFRE Sachsen-Anhalt 2000 - 2006, Jahresbericht EFRE Sachsen-Anhalt 2007 - 2013, Jährlicher Durchführungsbericht 2020 EFRE Sachsen-Anhalt 2014 - 2020, Jahresabschlüsse der Fondsgesellschaften – veröffentlicht im Bundesanzeiger, Angaben im Bericht des Landes Sachsen-Anhalt über seine Beteiligung an Unternehmen des privaten und Anstalten des öffentlichen Rechts; Haushaltsrechnungen des Landes der Jahre 1996 bis 2003, Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages.

Bis zum Jahr 2003 stellte das Land der IBG 50,1 Mio. € an Landesmitteln zur Verfügung. Insgesamt wurden 194,4 Mio. € an EU-Mitteln bereitgestellt. Davon wurden dem Risikokapitalfonds III, der im Jahr 2017 errichtet wurde, bisher rund 34,6 Mio. € EU-Mittel zugeführt. Darüber hinaus stehen dem Fonds rund 22,3 Mio. € aus Mitteln der IBG als Kofinanzierung zur Verfügung.

Das geplante Fondsvolumen des Risikokapitalfonds III sollte zum Ende der Förderperiode 2020 (inklusive einer Nachlauffrist<sup>55</sup> bis 2023) insgesamt 84 Mio. € betragen, aufgeteilt auf 51 Mio. € EU-Mittel und rund 33 Mio. € Eigenmittel der IBG.<sup>56</sup>

*In ihrer Stellungnahme vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages teilen das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten mit, dass sich das Fondsvolumen auf 75,8 Mio. € (davon 46 Mio. € EFRE-Mittel) reduzieren werde.*

<sup>53</sup> Die Zuführung von Landesmitteln erfolgte in den Jahren 1996 bis 2003 aus den Einzelplänen 08 und 52 an die IBG.

<sup>54</sup> In den Jahren 2014 und 2016 erfolgten Entnahmen durch den Gesellschafter, die in den Angaben des Jahresberichts EFRE Sachsen-Anhalt 2007 - 2013 nicht berücksichtigt sind. Für eine bessere Übersichtlichkeit wurden die Zuführungen und Entnahmen in dieser Darstellung verrechnet.

<sup>55</sup> Die Mitgliedsstaaten können aufgrund der sogenannten n+3-Regel die von der EU-Kommission gebundenen Mittel eines Jahres „n“ in diesem sowie den darauffolgenden drei Jahren ausgeben. Vgl. Art.136 VO (EU) Nr. 1303/2013.

<sup>56</sup> Vgl. Bericht des Landes Sachsen-Anhalt über seine Beteiligung an Unternehmen des privaten und Anstalten des öffentlichen Rechts 2020, Einzelberichterstattung zu den Unternehmen des privaten Rechts, S. 63.

Seit dem Jahr 2007 werden das Fondsmanagement sowie alle laufenden Geschäftsführungsaufgaben für die IBG durch eine externe Managementgesellschaft erbracht. Sie übernimmt die Akquise, die Auswahl und die fortlaufende Betreuung der Beteiligungsnehmer sowie die Verkäufe der Beteiligungen. Die Letztentscheidung für die Beteiligungsvergabe trifft der Beteiligungsausschuss bzw. der Aufsichtsrat der IBG. Diesen Gesellschaftsorganen gehören Vertreter der Landesregierung an, wodurch das Landesinteresse bei der Vergabe der Beteiligungen berücksichtigt wird.

## **2. Prüfungen des Landesrechnungshofes bei der IBG**

Wir haben die IBG in der Vergangenheit viermal mit unterschiedlichen Schwerpunkten geprüft.

Die erste Prüfung fand vor der Privatisierung des Managements in den Jahren 2002/2003 statt. Gegenstände waren die Tätigkeit der Gesellschaft, die Finanzierung und Kapitalausstattung sowie die Wirtschaftlichkeit der Gesellschaft.

Es folgte eine Prüfung in den Jahren 2011/2012. Die Schwerpunkte dieser Prüfung lagen auf der Bereitstellung von Mitteln aus dem Landeshaushalt und deren Verwendung, der Umsetzung der Auslagerung der Geschäftsführung an eine externe Managementgesellschaft einschließlich der Prüfung der Angemessenheit der vertraglichen Regelungen zur Vergütung.

Aufgrund der vorzeitigen Beendigung des Geschäftsbesorgungsvertrages mit der Managementgesellschaft und Informationen über Mängel in der Vergabe der Beteiligungen, führten wir in den Jahren 2014/2015 eine Sonderprüfung zu den aktuellen Entwicklungen in der IBG durch. Im Wesentlichen waren die Auswirkungen der Auflösung der Verträge mit der externen Managementgesellschaft sowie der zweckentsprechende Einsatz der Fördermittel bei ausgewählten Einzelfällen Gegenstand der Prüfung.

In den Jahren 2019/2020 haben wir die IBG erneut geprüft. Diesmal standen das Geschäftsmodell der IBG inklusive des Geschäftsbesorgungsvertrages mit der seit dem Jahr 2015 beauftragten externen Managementgesellschaft, die Wirtschaftlichkeit und der Erfolg der Wirtschaftsförderung mit Risikokapital im Fokus der Prüfung.

Der hohe Abschreibungsbedarf auf die Beteiligungen und die damit verbundenen negativen Jahresergebnisse waren uns schon im Jahr 2003 aufgefallen. Wir sahen es als notwendig an, die Ziele genauer zu definieren und eine Erfolgskontrolle einzuführen. In den Jahren 2012 und 2015 mussten wir feststellen, dass sich die Jahresfehlbeträge weiter erhöht haben. Die

Auslagerung des Fondsmanagements und der operativen Geschäftsführung führten zu einer erheblichen Steigerung der Verwaltungskosten, die das Ergebnis der IBG weiter belasteten. Ursächlich waren unter anderem auch eine Ausrichtung der Vergütung der Geschäftsbesorger an die von ihnen umgesetzten Volumina. Zudem führten die vertraglich vereinbarten Vergütungsbestandteile mit der Managementgesellschaft zu Fehlanreizen bei der Vergabe der Beteiligungen. Das Ziel, auch private Mittel einzuwerben, um Investoren für den Standort Sachsen-Anhalt zu gewinnen, konnte bis zum Jahr 2015 nicht erreicht werden.

Die bis zum Jahr 2015 vorhandenen Prozessanweisungen boten keine ausreichende Grundlage für ein einheitliches und transparentes Handeln der Managementgesellschaft. Darüber hinaus führte eine unzureichende Dokumentation der Einhaltung der Förderkriterien zu intransparenten und nicht nachvollziehbaren Beteiligungsentscheidungen.

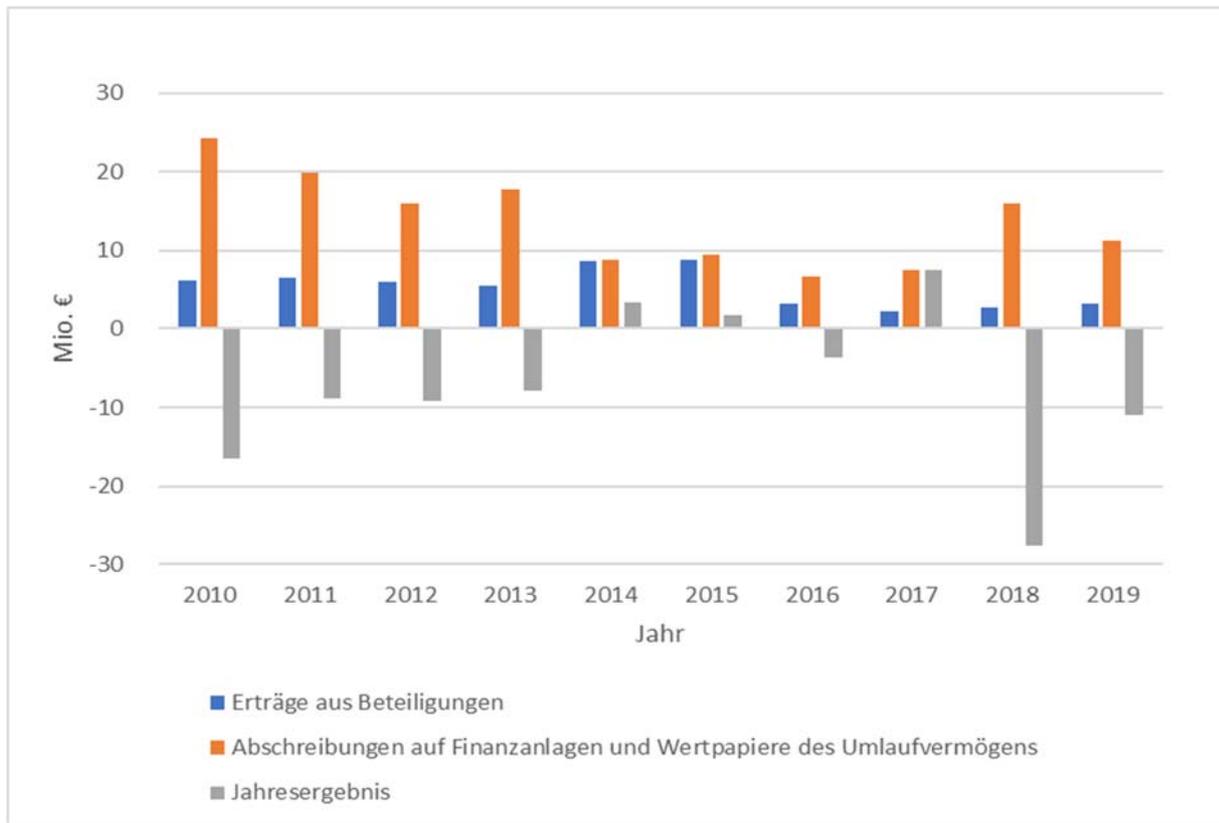
### **3. Fazit aus den bisherigen Prüfungen**

#### Wirtschaftlichkeit des Beteiligungsgeschäfts

Im Ergebnis unserer Prüfungen wird deutlich, dass es die IBG in mehr als 20 Jahren ihres Bestehens nicht geschafft hat, den Werteverzehr zu reduzieren. Der IBG ist es nicht gelungen, den Abschreibungsbedarf auf ihre Beteiligungen durch Erträge zu kompensieren. Somit hat sich bis zum 31. Dezember 2019 ein enormer Verlust von mittlerweile 131,7 Mio. € aufgebaut.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Vgl. Jahresabschluss der IBG zum 31. Dezember 2019 (Verlustvortrag zzgl. negatives Jahresergebnis); veröffentlicht im Bundesanzeiger. In den Jahren 2015 bis 2019 wurde das Ergebnis der IBG zusätzlich durch einen Rückstellungsaufwand i. H. v. insgesamt 14,8 Mio. € zur Abbildung der Risiken aus der gerichtlichen Auseinandersetzung mit dem ehemaligen Geschäftsbesorger sowie durch bis zu diesem Zeitpunkt angefallenen Gerichts- und Anwaltskosten belastet.

**Diagramm 11: GuV-Positionen der IBG in den Jahren 2010 bis 2019**

Quelle: Daten aus dem Bericht des Landes Sachsen-Anhalt über seine Beteiligung an Unternehmen des privaten und Anstalten des öffentlichen Rechts 2020, Einzelberichterstattung zu den Unternehmen des privaten Rechts, S. 66.

Das Geschäft mit Risikokapitalbeteiligungen ist grundsätzlich von einem hohen Abschreibungsbedarf geprägt. Das Diagramm 11 zeigt, dass das Geschäftsjahresergebnis der IBG maßgeblich durch die Abschreibungen auf die Beteiligungen bestimmt wird. Im Jahr 2018 hatte die IBG einen zusätzlichen Aufwand zu verkraften, da sie den Rückstellungsbetrag für die gerichtliche Auseinandersetzung mit dem ehemaligen Geschäftsbesorger deutlich erhöhen musste. Die Erträge und Verkaufserlöse reichen bisher nicht, unabhängig von dem finanziellen Sondereffekt aus dem Gerichtsstreit, für ein kostendeckendes Wirtschaften der IBG aus. Die IBG ist auf die Eigenkapitalzuführungen des Landes mit EU-Mitteln angewiesen, um die negativen Geschäftsjahresergebnisse zu kompensieren.

Bis heute hat es die IBG nicht geschafft, die EU-Mittel so einzusetzen, dass aus den Rückflüssen weitere Mittel generiert werden, die dem Land langfristig für eine Förderung mit Risikokapital zur Verfügung stehen. Die IBG finanziert über die Beteiligungserträge und die Verkaufserlöse die nationale Kofinanzierung des Landes zu den EU-Mitteln. Das Ziel, einen revolvingen, d. h. einen sich selbst refinanzierenden Fonds aufzubauen, hat sie nicht erreicht.

In ihrer Stellungnahme vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages führen das Ministerium der Finanzen sowie das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten aus, dass

*„eine Revolvierung [...] in diesem Zusammenhang [bedeutet], dass die Fördermittel wiederholt eingesetzt werden können. Im Fall der IBG-Gruppe werden die Strukturfondsmittel den Risikokapitalfonds zugeführt und für den Förderzweck inkl. Verwaltungskosten eingesetzt. Rückflüsse in Form von Rückzahlungen der Beteiligungen, Tilgungen und Beteiligungsentgelten und Exit-Erlösen verbleiben in den Fonds und werden wiederum für neue Risikokapitalbeteiligungen an den Zielunternehmen der IBG eingesetzt. Mit Stand zum 30. Juni 2021 hat die IBG seit Aufnahme ihres förderpolitischen Geschäftes ca. 216, 6 Mio. € an Rückflüssen aus ihren Beteiligungen erwirtschaftet.“*

...

*„Nach Ansicht beider Ressorts ist ein vollständiger Kapitalerhalt aufgrund der förderpolitischen Zielsetzung der IBG nicht realistisch. In Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Beteiligungsgesellschaften ist der Investitionsfokus der IBG regional auf Sachsen-Anhalt begrenzt. [...] Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich die IBG aufgrund von beihilferechtlichen und strukturfondsrechtlichen Vorschriften in einem wesentlich engeren Ordnungsrahmen bewegt als eine renditeorientierte privatwirtschaftlich agierende Beteiligungsgesellschaft.“*

...

*„Beide Ressorts stimmen mit dem Landesrechnungshof darin überein, dass das Geschäftsmodell der IBG-Gruppe nur dauerhaft tragfähig bleibt, wenn die IBG-Gruppe weiterhin Eigenkapitalzuführungen erhält. Aus diesem Grund beabsichtigen die zuständigen Ressorts der IBG-Gruppe auch während der nächsten Strukturfondsperiode weiteres Kapital aus Mitteln des EFRE zuzuführen. Die erforderlichen Kofinanzierungsmittel werden weiterhin aus den Rückflüssen der älteren Risikokapitalfonds (I-III) erwirtschaftet und sind bereits heute in ausreichender Höhe vorhanden.“*

**Der Landesrechnungshof hat weder erwartet noch gefordert, dass ein vollständiger Kapitalerhalt beim Geschäftsmodell der IBG stattfindet. Der Landesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass nach der Definition der Ressorts ein revolvierender Ansatz lediglich die Kofinanzierung der EU-Mittel sicherstellt. Sofern die EU-Mittel weiter reduziert werden, muss das Land die IBG langfristig so ausrichten, dass auch ein Fortbestehen des Förderinstrumentes über die nächste Strukturfondsperiode hinaus gesichert ist.**

**Der Landesrechnungshof stimmt den Ressorts zu, dass ein Vergleich der IBG mit einer privaten Beteiligungsgesellschaft nicht sachgerecht ist. Dennoch muss eine 100%ige Landesbeteiligung die Grundsätze der LHO, wie die Wirtschaftlichkeit, beachten.**

#### Risiken aus dem Beteiligungsgeschäft

Das Beteiligungsgeschäft der IBG ist risikobehaftet. Hinzu kommt, dass Investitionen unter Umständen über Jahrzehnte gebunden sind. Dies soll an folgenden Beispielen verdeutlicht werden.

Bereits in unserem Jahresberichtsbeitrag „Missmanagement bei der Vergabe von Risikokapital durch die IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH“<sup>58</sup> aus dem Jahr 2015 forderten wir, Beteiligungen, die nicht den Förderkriterien bzw. nicht dem Investitionsfokus des Landes entsprachen, zu veräußern. Wir kritisierten insbesondere eine Beteiligung, die seit dem Jahr 2005 im Bestand der IBG ist. Dem Unternehmen war es über 10 Jahre hinweg nicht gelungen, eine eigene Produktion aufzubauen und das ursprünglich geplante Geschäftsmodell umzusetzen. Erst im Geschäftsjahr 2020 konnte das Unternehmen nunmehr 51 % seines Umsatzes aus der Produktion generieren.

Der Beteiligungsbetrag belief sich zum 30. September 2019 auf 1 Mio. €. Eine Veräußerung der Beteiligung ist von der Zustimmung des Mitgesellschafters abhängig und war bisher nicht möglich.

In einem anderen Fall beteiligte sich die IBG im Jahr 1997 erstmalig an dem Unternehmen. Wir haben bereits im Jahr 2015 einen Ausstieg empfohlen, da wir den extrem langen Investitionszeitraum für nicht vereinbar mit dem Förderziel der IBG hielten. Darüber hinaus kritisierten wir die fortlaufenden, hohen Investitionen in die Gesellschaft, die trotz der kontinuierlich angespannten finanziellen Situation des Unternehmens bewilligt wurden. Im Jahr 2014 wurde das Unternehmen an der Börse gelistet. Zwischenzeitlich sorgten starke Kursverluste für einen hohen Abschreibungsbedarf bei der IBG und folglich für entsprechend hohe Verluste. Aktuell erholt sich der Börsenkurs und die IBG profitiert von den Zuschreibungen. Unserer Auffassung nach ist das Unternehmen spätestens seit der Börsennotierung kein Zielunternehmen der IBG mehr, da es sich selbständig am Kapitalmarkt refinanzieren kann. Der Beteiligungsbetrag belief sich zum 30. September 2019 auf 15,2 Mio. €. Der Marktwert betrug zu diesem Zeitpunkt 5,3 Mio. €.<sup>59</sup> Bis zum 30. August 2021 hat sich der Aktienkurs nahezu vervierfacht. Das Unternehmen beschäftigte im Geschäftsjahr 2019 durchschnittlich 15 Mitarbeiter inkl. zwei Vorstände (2018: 14).<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Vgl. Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt 2015, Teil 1, S. 34 f.

<sup>59</sup> Vgl. LT-Drs. 7/5365 vom 5. Dezember 2019, Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung, S. 8, abgerufen unter:

<https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/d5365aak.pdf>, Stand: 5. August 2021.

<sup>60</sup> Angabe im Jahresabschluss 2019, veröffentlicht im Bundesanzeiger.

Die Beteiligung befindet sich weiterhin im Portfolio der IBG.

*In ihrer Stellungnahme vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages führen das Ministerium der Finanzen sowie das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten aus,*

*„dass alle Investitionen der IBG in dieses Unternehmen vor dem erfolgreichen Börsengang der Gesellschaft erfolgten.*

*Im angezeigten Beispiel hat der Aufsichtsrat der IBG bereits in 2016 beschlossen, bei entsprechender Kursentwicklung, Anteile an dem erwähnten Unternehmen zu verkaufen. Aus diesem Beschluss resultierten bereits 2016 erste Anteilsverkäufe (>100.000 Stück). Nach Kurserholung hat die IBG in 2021 weitere 400.000 Aktien auf Basis eines aktuellen Gremienbeschlusses vom 13. Januar 2021 zu einem Stückpreis von 17 € verkauft und daraus einen Verkaufserlös i. H. v. 6,8 Mio. € erzielt. Der Gewinn daraus belief sich auf mehr als 1 Mio. € gegenüber den Anschaffungskosten. Ein zwischenzeitlicher Verkauf in den Jahren 2017 bis 2020 wäre aufgrund der Kursentwicklung wirtschaftlich nicht sinnvoll gewesen.“*

**Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass eine Veräußerung von Beteiligungen an verschiedene Voraussetzungen gebunden ist und nicht immer zeitnah zu wirtschaftlich sinnvollen Konditionen umgesetzt werden kann. Damit besteht für die IBG jedoch das Risiko, dass einmal investiertes Kapital gebunden bleibt, ohne dass das Förderziel der IBG umgesetzt werden kann oder das Kapital für andere Förderprojekte zur Verfügung steht. Die Ergebnisse unserer Prüfung haben dies bestätigt.**

#### Ergebnisse der aktuellen Prüfung

In unserer Prüfung in den Jahren 2019/2020 haben wir festgestellt, dass viele unserer Handlungsempfehlungen aus der vorangegangenen Prüfung umgesetzt wurden. Insbesondere die Prozesse innerhalb der IBG und mit ihrem Geschäftsbesorger haben sich deutlich verbessert. Ebenso wurden unsere Hinweise hinsichtlich des fehlenden Regelwerks, der nebenberuflichen Geschäftsführung in der IBG, des Vergütungssystems des Geschäftsbesorgers, der nicht ausreichenden Eingriffs- und Kontrollrechte des Beteiligungsausschusses sowie der fehlenden Vor-Ort-Kontrollen bei den Beteiligungsnehmern in den Jahren 2015 und 2019 aufgegriffen und umgesetzt.

Zudem hat die IBG in den Vergütungsvereinbarungen mit der Managementgesellschaft auch langfristige Erfolgskomponenten berücksichtigt. Darüber hinaus wurde für das Einwerben privaten Kapitals eine Zielgröße festgelegt.

Im Ergebnis unserer aktuellen Prüfung halten wir jedoch an unserer Kritik fest, dass eine Ausschreibung der Geschäftsbesorgung in diesem Umfang kein weiteres Mal erfolgen sollte. Wir haben festgestellt, dass die IBG, für die lediglich eine Geschäftsführerin tätig ist, in hohem Maß von der Arbeit der externen Managementgesellschaft abhängig ist. Der Geschäftsführerin obliegen sämtliche Kontrollen und letztlich die Verantwortung für die Geschäftsentwicklung der IBG. Dabei hat sie selbst weder Einfluss auf die Tätigkeit der Managementgesellschaft noch auf die Beteiligungsentscheidungen.

Kritisch sehen wir auch die Angabe der Arbeitsplätze. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist ein wesentliches Ziel der Förderung mit Risikokapital. Als Indikator wird dieses Ziel in der Finanzierungsvereinbarung aber nicht festgelegt. Lediglich im Beteiligungsbericht des Ministeriums der Finanzen aus dem Jahr 2020 wird hier zum Risikokapitalfonds III ausgeführt:

„Mit den EFRE-Mitteln [im Beitrag an anderer Stelle als EU-Mittel bezeichnet] wurden bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 25 Existenzgründerinnen und Existenzgründer unterstützt, die in ihren Unternehmen insgesamt 563 Mitarbeiter beschäftigen. Die wirtschaftsfördernde Zielstellung der IBG wird damit erfüllt.“<sup>61</sup>

Allein mit der Angabe der Gesamtzahl an Mitarbeitern ist jedoch keine Aussage verbunden, wie viele Arbeitsplätze geschaffen wurden. Die Wirkung des Förderinstrumentes kann dadurch nur eingeschränkt beurteilt werden.

*In ihrer Stellungnahme vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages führen das Ministerium der Finanzen sowie das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten aus, dass*

*„die in der Finanzierungsvereinbarung hinterlegten Indikatoren [...] in erster Linie die für den Risikokapitalfonds III im Operationellen Programm EFRE offiziell verankerten Indikatoren [umfassen]. Es ist dennoch beabsichtigt, einen weiteren Indikator mit Bezug zu den geschaffenen Arbeitsplätzen zusätzlich in die Finanzierungsvereinbarung aufzunehmen.“*

**Der Landesrechnungshof hält die Aufnahme dieses Indikators zur Erfassung der geschaffenen Arbeitsplätze für sinnvoll.**

---

<sup>61</sup> Bericht des Landes Sachsen-Anhalt über seine Beteiligung an Unternehmen des privaten und Anstalten des öffentlichen Rechts 2020, Einzelberichterstattung zu den Unternehmen des privaten Rechts, S. 63.

#### **4. Folgen aus dem Verfahren gegen den früheren Geschäftsbesorger und der Prüfung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung**

Neben den negativen Wertentwicklungen aus dem operativen Geschäft der IBG mit den Beteiligungen wird das Ergebnis der IBG zusätzlich durch den gerichtlichen Streit mit dem ehemaligen Geschäftsbesorger belastet. Darüber hinaus besteht für den Landeshaushalt das Risiko, dass EU-Mittel aus früheren Strukturfondsperioden nicht erstattet werden.

##### Ergebnisse und Kosten des Verfahrens gegen den früheren Geschäftsbesorger

Im Jahr 2013 kündigte die IBG den Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem damaligen Geschäftsbesorger außerordentlich. Weiterhin wurde der Ausschluss der Gesellschaften des Geschäftsbesorgers aus den Fondsgesellschaften erklärt. Der Geschäftsbesorger wies die Kündigung und den Ausschluss aus den Fondsgesellschaften zurück und reichte Klage ein.

Das Oberlandesgericht Naumburg verurteilte die IBG im Jahr 2020 zur Zahlung von 13,9 Mio. € an vertraglich vereinbarten Vergütungsansprüchen zuzüglich Zinsen.

Im Rahmen des Urteils wurde festgestellt, dass die Gesellschaften des Geschäftsbesorgers weiterhin Gesellschafter der drei beklagten Altfonds sind. Diese Anteile übernahm das Land zum 1. Januar 2021 zu einem Preis von weiteren 6,9 Mio. €. Insgesamt zahlte die IBG 21 Mio. €, wobei Gerichts- und Anwaltskosten noch nicht berücksichtigt sind.

Das Ministerium der Finanzen betonte, dass der Landeshaushalt davon nicht direkt betroffen sei.

Nach dem Urteil des Oberlandesgerichts Naumburg schätzen wir die erzielte Einigung zur Übernahme der Fondsanteile als alternativlos ein. Die Kosten des Rechtsstreits belasten die Liquidität der IBG. Zwar müssen die Mittel nicht aus dem Landeshaushalt finanziert werden, sie stehen der IBG aber auch nicht mehr zur Kofinanzierung der EU-Gelder zur Verfügung. Im Ergebnis ist dem Land mittelbar ein Schaden entstanden, da mehr als 21 Mio. € nicht mehr für die geplante Wirtschaftsförderung zur Verfügung stehen.

##### Folgen aus der Prüfung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

Im Zusammenhang mit den möglichen Pflichtverletzungen des Geschäftsbesorgers prüfte auch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF<sup>62</sup>), ob bei der Vergabe der Beteiligungen die Förderkriterien eingehalten wurden.

In seinem Abschlussbericht aus dem Jahr 2017 hatte OLAF bei der IBG Unregelmäßigkeiten, Betrug und Verstöße gegen Gemeinschaftsbestimmungen bei der Ausreichung von

<sup>62</sup> Office Européen de Lutte Anti-Fraude.

Beteiligungen festgestellt. Diese Feststellungen betrafen Beteiligungen der IBG mit rund 92 Mio. € EU-Mitteln. Aus Sicht des Landes traf das von OLAF beschriebene Ausmaß der Unregelmäßigkeiten nicht zu. Aus diesem Grund reichte das Land eine Stellungnahme bei der nunmehr für das Verfahren zuständigen Generaldirektion für Regionalpolitik (GD REGIO<sup>63</sup>) bei der Europäischen Kommission ein. Die GD REGIO folgte der Mehrheit der ursprünglich vom OLAF vorgebrachten Vorwürfe nicht. Im Ergebnis schlägt die GD REGIO eine Finanzkorrektur in Höhe von nunmehr rund 18,7 Mio. € vor.<sup>64</sup>

Der ursprünglich genannte Betrag wurde zwar reduziert, es bleibt aber festzustellen, dass dem Land damit eine Einnahme aus der Rückerstattung der vorfinanzierten EU-Mittel fehlen wird, sofern nicht noch weitere Korrekturen zugunsten des Landes erreicht werden. Insofern droht dem Land ein unmittelbarer Schaden i. H. v. bis zu 18,7 Mio. €.

*In ihrer Stellungnahme vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages führen das Ministerium der Finanzen sowie das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten aus,*

*„dass die aktuellen Haushaltsrisiken, die aus einer möglichen Finanzkorrektur durch die GD REGIO resultieren, überwiegend im Zusammenhang mit Beteiligungen des Risikokapitalfonds I aus der Strukturfondsperiode 2000-2007 und nicht mit derzeit aktiven Beteiligungen (mit Ausnahme einer Beteiligung) stehen.“*

**Der Landesrechnungshof teilt diese Einschätzung. Dennoch weist er darauf hin, dass die finanziellen Auswirkungen insgesamt rund 40 Mio. € betragen werden. Diese setzen sich aus dem Streit mit dem ehemaligen Geschäftsbesorger i. H. v. ca. 21 Mio. € für die IBG und aus der Prüfung des OLAF i. H. v. ca. 18,7 Mio. € für das Land zusammen. Dieser Gesamtbetrag ist höher als der Anteil der Kofinanzierung für die Risikokapitalfonds, den das Land bzw. die IBG in der Vergangenheit in einer Strukturfondsperiode aufzubringen hatte.**

---

<sup>63</sup> Die GD REGIO ist für die Entwicklung und Umsetzung der Kommissionsstrategien im Bereich Regionalpolitik zuständig.

<sup>64</sup> Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt Niederschrift 7/FIN/105 öffentlich 5. Mai 2021, S. 61f., abgerufen unter: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/aussch/wp7/fin/protok/fin105p7i.pdf>, Stand 30. Juli 2021.

## 5. Ausblick für die Risikokapitalförderung im Land Sachsen-Anhalt

Wir stehen einer Fortführung der Risikokapitalförderung offen gegenüber und halten die geplanten Entwicklungen für richtig. Wir sind der Auffassung, dass es zudem unverzichtbar ist, eine leistungsfähige Geschäftsführung mit Vertretungsregelungen als Kontrollorgan und Vertragspartner des Geschäftsbesorgers vorzuhalten. Der Bedarf an öffentlichem Risikokapital kann sich durch angepasste Marktbedingungen verändern.

*In ihrer Stellungnahme vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages führen das Ministerium der Finanzen sowie das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten Folgendes aus:*

*„Um einer aus volkswirtschaftlicher Sicht zu geringen Forschungs- und Innovationsstätigkeit entgegenzuwirken, und um die Gründungsdynamik in Sachsen-Anhalt zu beleben, wird die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen für junge und technologieorientierte Unternehmen durch die Risikokapitalfonds der IBG eine wirtschaftspolitische Daueraufgabe bleiben. [...] Aus diesem Grund beabsichtigen die Koalitionsfraktionen CDU, SPD und FDP in der aktuellen Legislaturperiode insbesondere für Beteiligungen in Zukunftsbranchen wie New Mobility, Green Energy und Bioökonomie Risikokapital über die IBG weiter bereitzustellen.“*

...

*„Auch für die kommende Strukturfondsperiode wird der Bedarf an Risikokapital gutachterlich zu untersetzen sein.*

*Die Planungen für die Strukturfondsperiode EFRE VI (2021-2027) sehen ein initiales Fondsvolumen i. H. v. 63,3 Mio. € vor (davon 38,0 Mio. € EFRE-Mittel). Beide Ressorts beabsichtigen gemeinsam mit der IBG eine Arbeitsgruppe zu gründen, die die Strukturentscheidungen hinsichtlich des Beteiligungsmanagements vorbereiten soll. [...] Diese Arbeitsgruppe wird vor einer Entscheidung über eine Neuausschreibung des externen Managements alternative Strukturen der Fondsverwaltung hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit prüfen. Bei der Prüfung möglicher alternativer Managementstrukturen werden u. a. die Aspekte: Know-how, aufgebaute Netzwerke, Kosteneffizienz und Höhe der strukturfondsrechtlich abrechenbaren Verwaltungskosten berücksichtigt werden.“*

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es wichtig, die Notwendigkeit und die Rahmenbedingungen der Förderung vor dem Einsatz eines neuen Risikokapitalfonds zu ermitteln.**

Ein geringeres Fondsvolumen sollte auch zu einem selektiveren Einsatz von Mitteln in ausgewählte Unternehmen führen. Dadurch könnten Abschreibungsquoten verringert und mehr erfolgreiche Verkäufe erzielt werden. Zudem werden Arbeitsplätze vorrangig in rentablen und wachsenden Unternehmen geschaffen und erhalten.

Für eine konsequente Umsetzung der Ziele der IBG und des damit verbundenen Landesinteresses ist der Einfluss der Geschäftsführung auf die strategische Ausrichtung der IBG zu stärken. Dabei muss die Abhängigkeit von der Managementgesellschaft reduziert werden. Mit der Prüfung möglicher alternativer Managementstrukturen setzen die Ressorts die Forderung des Landesrechnungshofes um.

## **6. Schlussfolgerungen für die Zukunft der IBG und die Wirtschaftsförderung mit Risikokapital**

Die Risikokapitalbeteiligungen der IBG werden derzeit neben den Zuschussprogrammen und Darlehensprogrammen als ein weiteres Wirtschaftsförderungsinstrument des Landes genutzt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Bedarf an Risikokapital für innovative kleine und mittelständische Unternehmen in Sachsen-Anhalt begrenzt ist. Das Land muss eine realistische Einschätzung treffen, wie groß der Bedarf an öffentlichen Risikokapitalmitteln in Sachsen-Anhalt tatsächlich ist.

Sofern das Land auch künftig Mittel für Risikokapitalbeteiligungen zur Verfügung stellen will, sind diese Mittel selektiver einzusetzen. Der Fokus sollte stärker auf wachstumsstarken Branchen und Unternehmen mit positiven Erfolgsaussichten liegen. Die Entwicklungschancen der Unternehmen sind realistischer zu beurteilen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Mittel der neuen Förderperiode ab dem Jahr 2021, die für einen Risikokapitalfonds IV bereitgestellt werden, zu reduzieren. Dadurch wird die Kofinanzierung durch die IBG entlastet. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch EU-Mittel nach § 7 LHO wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass bereits vor einer Entscheidung über eine Neuausschreibung des externen Managements alternative Strukturen der Fondsverwaltung hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit geprüft werden. Die aktuellen Entwicklungen bei der Investitionsbank Sachsen-Anhalt sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes geeignet, neue Wege für die Wirtschaftsförderung mit Risikokapital zu eröffnen. Am Beispiel

anderer Bundesländer lässt sich ableiten, dass Förderbanken bzw. Tochtergesellschaften in die Vergabe von Risikokapital eingebunden werden können. Dabei sind bewährte Strukturen, die das Landesinteresse sichern, wie die Besetzung des Beteiligungsausschusses und Aufsichtsrats mit Mitgliedern des Landes, beizubehalten. Ebenso sind die Prüfrechte für den Landesrechnungshof zu gewährleisten, so dass das Vermögen weiterhin einer unabhängigen Kontrolle unterliegt.

Der Landesrechnungshof befürwortet die wirtschaftspolitische Zielrichtung der Förderung mit Risikokapital. Die Ansiedlung einer innovativen Zukunftstechnologie mit Wachstumspotential und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Sachsen-Anhalt sind wertvolle Wirtschaftsfaktoren, deren Förderung einen Mehrwert für das Land bringen kann. Jedoch erwartet der Landesrechnungshof, dass wirksame Maßnahmen zur Begrenzung des Werteverzehrs ergriffen werden.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 09	–	Landesstraßenbaubehörde
Titelgruppe	65	–	Baumaßnahmen an Landesstraßen
Haushaltsvolumen		–	140,4 Mio. €

## **6 Finanzieller Schaden für das Land durch ineffizientes Handeln der Verwaltung**

---

**Durch ineffektives Verwaltungshandeln der Landesstraßenbaubehörde beim Bau der L 228 ist es zu Verzögerungen des Baubeginns und in der Folge zu drastischen Kostensteigerungen gekommen.**

**Die Landesstraßenbaubehörde leistete Zahlungen an Auftragnehmer ohne die notwendige Zustimmung durch den Ausschuss für Finanzen.**

**Auf eine Fristsetzung und Kündigung des Vertrages mit der Baufirma verzichtete die Landesstraßenbaubehörde, obwohl diese mehr als drei Monate nicht mit der Ausführung begonnen hat. Aufgrund des durch die Landesstraßenbaubehörde und die Baufirma verzögerten Baubeginns musste die Landesstraßenbaubehörde der Baufirma zusätzlich einen Betrag über 1 Mio. € zahlen.**

**Die Landesstraßenbaubehörde beauftragte ein externes Ingenieurbüro und einen Sachverständigen mit der Nachtragsbearbeitung. Dem Land sind dadurch vermeidbare Ausgaben i. H. v. 68.313,01 € entstanden.**

### **1. Vorbemerkung**

Wir haben die Erhaltungsmaßnahme Westdorf-Aschersleben im Zuge der Landesstraße (L) 228 im damaligen Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr – ab September 2021 Ministerium für Infrastruktur und Digitales – als auch in der Zentrale und im Regionalbereich West der Landesstraßenbaubehörde (LSBB) geprüft.

Die Erhaltungsmaßnahme hatte die LSBB im Februar 2017 mit einem finanziellen Anteil des Landes i. H. v. 1.493.246,73 € (brutto) geplant. Da der Anteil des Landes unter 1.500.000 €

lag, entfiel die Verpflichtung zur besonderen Ausweisung in der Anlage zur Titelgruppe 65 im Haushaltsplan des Landes.

Aufgrund von Kostensteigerungen erhöhte sich der finanzielle Anteil des Landes an der Erhaltungsmaßnahme auf 1.576.000 €. Da der Anteil des Landes nunmehr die Vorlagegrenze von 1.500.000 € überstieg, war die nachträgliche Aufnahme in den Haushaltsplan des Landes erforderlich. Mit dem Beschluss des Ausschusses für Finanzen am 7. Juni 2017 erfolgte die nachträgliche einzelne Ausweisung der Erhaltungsmaßnahme im Haushaltsplan 2017/2018 des Landes unter Kapitel 14 09, Titelgruppe 65.

Da die LSBB das vorgesehene parlamentarische Verfahren zur Sicherstellung der Finanzierung einhalten musste, konnte der gemäß der Bekanntmachung im öffentlichen Ausschreibungsverfahren vorgesehene Ausführungszeitraum vom 24. April 2017 bis zum 13. November 2017 nicht eingehalten werden. Darüber hinaus verzögerte die beauftragte Baufirma den Baubeginn. Die Ausführung durch die Baufirma begann letztendlich erst am 4. Oktober 2017 und endete am 17. Oktober 2018 mit der Abnahme.

Die LSBB beauftragte ein externes Ingenieurbüro für die Planung, Bauoberleitung und die örtliche Bauüberwachung. Darüber hinaus beauftragte die LSBB einen Gutachter zur finanziellen Bewertung des sich aus der bauzeitlichen Verschiebung der Erhaltungsmaßnahme ergebenden finanziellen Nachteiles für die beauftragte Baufirma. Insgesamt schloss die LSBB über Leistungen der Planung, Beratung, Bauleitung und Bauüberwachung Verträge mit externen Dienstleistern i. H. v. 141.161,63 € ab.

Im Haushaltsplan 2019 war die Erhaltungsmaßnahme als Einzelmaßnahme nicht aufgeführt.

Mit Datum vom 30. August 2019 informierte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr den Fachausschuss für Landesentwicklung und Verkehr über eine weitere Erhöhung des Mittelbedarfs für die Erhaltungsmaßnahme.

Gemäß der Beratungsunterlage für den Ausschuss vom 2. September 2019 war nunmehr ein finanzieller Bedarf i. H. v. 3.568.000 € für die o. g. Erhaltungsmaßnahme aus dem Einzelplan 14 zu finanzieren. Die Finanzierung dieser Maßnahme sollte aus verschiedenen Kapiteln des Einzelplanes 14 erfolgen. Die jeweiligen Haushaltstitel im Haushaltsplan 2019, aus denen die Erhaltungsmaßnahme finanziert werden sollte, beließ das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in der ursprünglich veranschlagten Höhe.

Der Ausschuss für Finanzen stimmte in seiner Sitzung am 16. Oktober 2019 dem finanziellen Mehrbedarf zu.

Wir haben die Ursachen der Kostenerhöhung von rund 2 Mio. €, der Bauzeitverschiebung und deren finanzielle Auswirkung auf den Landeshaushalt hinsichtlich des Umfangs, der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der ausgezahlten Haushaltsmittel betrachtet.

## **2. Defizite im Verwaltungshandeln der Straßenbauverwaltung**

Wie dargestellt erhöhte sich der Landesanteil für die Erhaltungsmaßnahme infolge der zum 9. März 2017 eingegangenen und von der LSBB ausgewerteten Angebote von (brutto) 1.493.246,76 € auf 1.576.000 €. Gemäß Schreiben der LSBB vom 18. April 2017 setzte die LSBB das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr über den o. g. erhöhten Landesanteil in Kenntnis und legte dem Ministerium entsprechende Unterlagen mit der Bitte um Zustimmung vor.

Mit Datum vom 21. April 2017 erteilte das Ministerium seinen Genehmigungsvermerk auf die von der LSBB eingereichten Unterlagen. Mit Datum vom 27. April 2017 schickte das Ministerium die von ihm geprüften Unterlagen an die LSBB zurück.

Der Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr beschäftigte sich als zuständiger Fachausschuss in seiner Sitzung am 18. Mai 2017 mit dem geänderten finanziellen Umfang des Landesanteils und der Aufnahme der Erhaltungsmaßnahme in die Anlage zur Titelgruppe 65 des Kapitels 14 09 des Haushaltsplans 2017/2018. Er gab seine Empfehlung an den Ausschuss für Finanzen weiter. Der Ausschuss für Finanzen folgte in seiner Sitzung am 7. Juni 2017 den Empfehlungen des Fachausschusses und stimmte der o. g. Baumaßnahme mit Kosten i. H. v. 1.576.000 € zu. Mit Schreiben vom 20. Juni 2017 erfolgte durch die LSBB eine Mitteilung an die verbliebenen Bieter über die beabsichtigte Vergabe der o. g. Bauleistungen. Mit Datum vom 29. Juni 2017 erfolgte die Zuschlagserteilung durch die LSBB.

Wir halten es für besonders kritikwürdig, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr von der LSBB erst am 18. April 2017, also nahezu 40 Tage nach der erfolgten Submission, über die Überschreitung der Einstellungsgrenze in Kenntnis gesetzt wurde. Darüber hinaus halten wir es für kritikwürdig, dass die LSBB erst am 29. Juni 2017 – also wiederum 22 Tage nach Freigabe im Ausschuss für Finanzen – den Zuschlag erteilt hat.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr stellt in seiner Stellungnahme vom 29. Juli 2021 zur Prüfungsmittteilung die Terminkette von der Veröffentlichung der Bekanntmachung am 17. Februar 2017 bis zur Zuschlagserteilung an die Baufirma am 29. Juni 2017 dar. Danach hätten die vom Landesrechnungshof kritisierten 22 Tage von der Freigabe im

Ausschuss der Finanzen bis zur Zuschlagserteilung gegebenenfalls unwesentlich verkürzt werden können. Es ist aus heutiger Sicht nicht mehr nachvollziehbar, was konkret zu den Verzögerungen geführt hat.

Weiter führt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr aus, dass es die Kritik des Landesrechnungshofes aus den dargelegten Gründen nicht nachvollziehen könne.

Aus unserer Sicht bleibt festzuhalten, dass, obwohl der Dienstweg vom Ausschuss der Finanzen über das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr an die LSBB und die Informationspflicht nach § 19 Landesvergabegesetz eingehalten werden musste, der Zeitraum zu lang war.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales sicherstellt, dass das Verwaltungshandeln zukünftig effizienter abläuft, um nachträgliche Kostensteigerungen zu vermeiden.**

### 3. Zahlungen vor Zustimmung des Ausschusses für Finanzen

Die Erhaltungsmaßnahme war zunächst nicht in der Anlage zur Titelgruppe 65 des Einzelplanes 14 09 enthalten und damit im Haushaltsplan des Landes nicht einzeln veranschlagt.

Die LSBB unterzeichnete eine Nachtragsvereinbarung mit der beauftragten Baufirma am 12./23. Oktober 2018. Damit erhöhten sich die Gesamtkosten auf **3.079.583,57 €**.

Erst am 16. Oktober 2019 – also fast ein Jahr, nachdem nunmehr als Zahlungsstand bereits **3.200.000 €**<sup>65</sup> gezahlt waren und die ursprünglichen Kosten sich verdoppelt hatten – wurde dem Ausschuss für Finanzen vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr eine entsprechende Unterlage mit Datum vom 19. September 2019 zur Erhaltungsmaßnahme aufgrund der Überschreitung der (zwischenzeitlich angehobenen) Vorlagegrenze von 3.000.000 € und der Kostensteigerung von ca. 100 % zur Zustimmung vorgelegt.

Durch die Zahlungen der LSBB an die beauftragte Baufirma am 21. Dezember 2018 über 235.900 € und am 25. März 2019 über 123.995,61 € wurde die Vorlagegrenze von 3.000.000 € überschritten. Deshalb hätten auch alle weiteren Zahlungen unter Beachtung der LHO nicht geleistet werden dürfen, da die erforderliche Zustimmung des Ausschusses für Finanzen zum Zeitpunkt der o. g. Auszahlungen nicht vorlag.

In seiner Stellungnahme vom 29. Juli 2021 zur Prüfungsmitteilung führt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr aus, dass die Feststellungen des Landesrechnungshofes

<sup>65</sup> 12. Abschlagszahlung vom 14. November 2018 Zahlungsstand 2.964.100 € + 235.900 € = **3.200.000 €**.

zum Anlass genommen werden, die betroffenen Beschäftigten darauf hinzuweisen, dass der Ausschuss für Finanzen vor der Überschreitung der im Haushalt festgelegten Vorlagegrenze um Zustimmung gebeten bzw. rechtzeitig informiert wird.

**Der Landesrechnungshof sieht in der Handlungsweise der Straßenbauverwaltung einen klaren Verstoß gegen die LHO.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig keine Zahlungen geleistet werden, bevor die notwendige Zustimmung des Ausschusses für Finanzen eingeholt wurde.**

#### **4. Mehrkosten durch verzögerten Baubeginn**

Der Ausführungszeitraum im Angebot der Baufirma vom 8. März 2017 lag ursprünglich zwischen dem 24. April 2017 und 13. November 2017. Die Bindefrist endete hier am 6. April 2017 und wurde durch die LSBB mit Zustimmung der Baufirma bis zum 31. Juli 2017 verlängert.

Die LSBB hat mit ihrem Zuschlagsschreiben vom 29. Juni 2017 den Auftrag für die Erhaltungsmaßnahme an die Baufirma erteilt. Die Auftragserteilung erfolgte auf der Grundlage einer Öffentlichen Ausschreibung nach der VOB Teil A. Die Teile B und C der VOB waren ebenfalls Vertragsbestandteil.

Mit Datum vom 2. August 2017 fand mit der LSBB, dem externen Bauüberwacher und der Baufirma eine Besprechung statt, die sich u. a. mit dem von der Baufirma erstellten Bauablauf vom 18. September 2017 bis zum 20. Juli 2018 beschäftigte. Zu diesem Termin und auch mit Schreiben vom 14. August 2017 teilte die Baufirma der LSBB mit, dass wegen fehlender Personalkapazitäten ein technologisch sinnvoller Baubeginn vor dem 18. September 2017 nicht möglich sei.

Der tatsächliche Baubeginn war laut den uns vorliegenden Unterlagen der 4. Oktober 2017.

Im Ergebnis hat die Baufirma ca. drei Monate nach der Beauftragung mit der Ausführung der ihr übertragenen Bauleistungen begonnen.

Die LSBB hatte mit Datum vom 29. Juni/2. August 2017 einen Gutachter zur Bewertung und Prüfung möglicher Nachforderungen infolge des verspäteten Baubeginns beauftragt. Gemäß der Schlussrechnung der Baufirma vom 25. Februar 2019 hat die LSBB für den um drei Monate verspäteten Baubeginn zusätzliche Zahlungen i. H. v. (brutto) 1.067.879,30 € geleistet.

Gemäß § 5 Abs. 2 der VOB Teil B ist, sofern kein anderer Termin vereinbart ist, 12 Werktage nach Aufforderung des Auftraggebers mit den Arbeiten zu beginnen.

Darüber hinaus kann gemäß § 6 Abs. 7 VOB Teil B bei einer Unterbrechung länger als drei Monate jede der Vertragsparteien den Vertrag nach Ablauf dieser Frist kündigen.

Nach unserer Auffassung hätte die Baufirma spätestens am 13. Juli 2017 mit den Arbeiten beginnen müssen, da die Zuschlagserteilung und damit die Aufforderung am 29. Juni 2017 erfolgte.

**Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die LSBB keine Frist für den Beginn der Arbeiten und den Auftragnehmer nicht in Verzug gesetzt hat.**

Des Weiteren hätte nach unserer Auffassung die LSBB nach der von der Baufirma angezeigten Verschiebung des Baubeginns auf den 18. September 2017 prüfen müssen, ob eine Kündigung des Auftrages nicht wirtschaftlicher gewesen wäre als eine Weiterführung des Vertrages unter Berücksichtigung der Ansprüche infolge verspäteter Vergabe.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führt in seiner Stellungnahme vom 29. Juli 2021 zur Prüfungsmitteilung Folgendes aus:

Aus damaliger Sicht hätte sich die wirtschaftliche Betrachtung der Baumaßnahme grundlegend anders dargestellt. In dem Zeitraum von der Zuschlagserteilung bis zum physischen Baubeginn sei nicht zu erwarten gewesen, dass eine Kostensteigerung über die normale Preissteigerung (Preisindex) hinaus erfolgen wird. Somit sei auch die eventuell rechtlich mögliche Option einer Kündigung des Vertrages nicht verfolgt worden, zumal hier Schadensersatzforderungen durch den Auftragnehmer zu erwarten waren.

Die Voraussetzungen für ein „in Verzug setzen“ und eine Kündigung wegen Unterlassen gemäß § 5 Abs. 4 i. V. m. § 8 Abs. 3 Vergabe und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B – sei daher nicht gegeben.

Wir bleiben bei unserer Auffassung, wonach die LSBB eine wirtschaftliche Betrachtung durchzuführen hat.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales geeignete Maßnahmen ergreift, um in Zukunft auszuschließen, dass das Land für Versäumnisse aufkommt, die tatsächlich dem Auftragnehmer zuzurechnen sind.**

## 5. Einzelveranschlagung von Baumaßnahmen im Haushaltsplan

Wie bereits dargestellt, war gemäß Kostenberechnung der LSBB vom 6. Februar 2017 für die o. g. Baumaßnahme ein Landesanteil i. H. v. (brutto) 1.493.246,76 € veranschlagt. Der Baubeginn war ursprünglich für den 24. April 2017 festgelegt. Eine Einzelveranschlagung der Erhaltungsmaßnahme in der Anlage zur Titelgruppe 65 im Haushaltsplan 2017/2018 war nicht erfolgt.

Durch die LSBB erfolgte eine Öffentliche Ausschreibung nach VOB Teil A. Im Ergebnis der Ausschreibung erhöhte sich der Landesanteil auf (brutto) 1.576.600 € und lag damit über der damals gültigen Vorlagegrenze von 1.500.000 € für einzeln zu veranschlagende Baumaßnahmen. Aufgrund der fehlenden Einzelveranschlagung im Haushalt 2017/2018 konnte eine sofortige Zuschlagserteilung nicht erfolgen.

Nach dem Haushaltsvermerk zur Titelgruppe 65 des Einzelplanes 14 09 entfällt die Vorlage der Unterlagen (an den Ausschuss für Finanzen) nach § 24 LHO bei Maßnahmen über 1.500.000 € nur, wenn sie im Kapitel 14 09 (Anlage zu Titelgruppe) veranschlagt sind.

Nach unserer Auffassung und im Ergebnis unserer Prüfungserfahrungen ist davon auszugehen, dass im Ergebnis einer Kostenberechnung, die lediglich 6.753,24 € unter der Vorlagegrenze liegt, diese dann regelmäßig im Laufe des Verfahrens überschritten wird.

Zwischenzeitlich hat der Haushaltsgesetzgeber die Vorlagegrenze von 1.500.000 € auf 3.000.000 € angehoben. Darüber hinaus ist nach Nr. 2.2.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 54 LHO eine Abweichung von den der Veranschlagung zugrunde liegenden Unterlagen erheblich, wenn sie zu einer Kostenerhöhung um mehr als 15 % führt.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 29. Juli 2021 antwortet das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass der Geschäftsbereich entsprechend sensibilisiert ist und die Kostenplanungen der Maßnahmen prüft, bei denen die Kosten die Veranschlagungsgrenze i. H. v. 3.000.000 € knapp unterschreiten.

**Um einen gleichgelagerten Fall zu vermeiden, empfiehlt der Landesrechnungshof dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales, zukünftig bereits Baumaßnahmen, bei denen die Gefahr besteht, dass es bei Kostensteigerungen zur Überschreitung der Vorlagegrenze kommt, in die Anlage zur Titelgruppe 65 des Kapitels 14 09 aufzunehmen.**

**Dadurch könnten Zeitverzögerungen durch nachträgliche Überschreitung der Vorlagegrenze vermieden werden.**

## **6. Kosten der Nachtragsbearbeitung infolge fehlender Kompetenz der LSBB**

Gemäß Schlussrechnung vom 26. Februar 2019 der beauftragten Baufirma wurden seitens der LSBB Leistungen i. H. v. (brutto) **3.323.995,61 €** anerkannt und zur Auszahlung gebracht. Die von der Baufirma eingereichten Mehrmengen sowie angezeigte, geänderte und zusätzliche Leistungen wurden durch die LSBB in 18 Nachtragsvereinbarungen zusammengefasst. Die Nachtragsbearbeitung stellte die Baufirma dem Land mit 35.463,15 € in Rechnung.

Mit den Grundleistungen der Leistungsphasen 1 bis 6 und 8 (Bauoberleitung) nach § 47 HOAI und der örtlichen Bauüberwachung der o. g. Erhaltungsmaßnahme hat die LSBB ein Ingenieurbüro mit Vertrag vom 22. August 2017/19. Januar 2018 i. H. v. (netto) 51.631,61 € beauftragt. Gemäß den uns vorliegenden Unterlagen hat das Ingenieurbüro alle Nachtragsverhandlungen geführt und eine Bewertung der von der Baufirma eingereichten Nachtragsforderungen vorgenommen.

Darüber hinaus hat die LSBB mit Datum vom 29. Juni/2. August 2017 zur Mitwirkung und Bewertung möglicher Nachtragsforderungen (Nachtragsmanagement) einen Vertrag mit einem Sachverständigen abgeschlossen. Gemäß der vorliegenden Schlussrechnung vom 11. Dezember 2018 zu diesem Vertrag hat die LSBB an den Sachverständigen einen Gesamtbetrag i. H. v. (brutto) 32.844,86 € geleistet.

Eingehende Nachtragsforderungen im Zuge eines Bauvertrages sind nach unserer Auffassung von der örtlichen Bauüberwachung dahingehend zu bewerten, ob die angezeigten Leistungen mit dem bestehenden Vertrag bereits abgegolten oder zusätzlich sind. Sofern die von der ausführenden Baufirma eingereichten Nachtragsforderungen dem Grunde nach zusätzliche oder geänderte Leistungen darstellen, sind diese durch den mit den Grundleistungen der Leistungsphase 8 (Bauoberleitung) der nach § 47 HOAI beauftragten Planer der Höhe nach zu bewerten. Dies hat bis auf den Nachtrag 3 das mit der Leistungsphase 8 (Bauoberleitung) beauftragte Ingenieurbüro für alle uns vorliegenden Nachträge auch entsprechend durchgeführt.

Die LSBB hat damit nach unserer Auffassung die Leistungen für die Erarbeitung der Nachträge von der Baufirma extra vergütet, obwohl die Planungsleistungen an ein Ingenieurbüro vergeben waren. Darüber hinaus wurde für die Bewertung des Nachtrages der verspäteten Vergabe ein zusätzlicher Sachverständiger beauftragt. Die Prüfung der Angemessenheit der Höhe der

eingereichten Nachtragspositionen oblag nach den uns vorgelegten Unterlagen aber dem mit der Leistungsphase 8 der Planung nach § 47 HOAI beauftragten Ingenieurbüro. Die Straßenbauverwaltung als Auftraggeber hat demgegenüber die Empfehlungen des Ingenieurbüros lediglich stichprobenartig inhaltlich und insgesamt auf Plausibilität zu prüfen. Aus unserer Sicht hat die LSBB als Vertreter des Landes (Bauherr) eine Prüfung der Nachtragsforderung inhaltlich und hinsichtlich der Mengen und Preise in eigener Verantwortlichkeit durchzuführen. Eine Vergabe dieser Leistungen halten wir für nicht angemessen. Demnach sind der LSBB allein bei diesem Bauvorhaben zusätzliche Kosten i. H. v. 68.313,01 €<sup>66</sup> infolge der Aufstellung und Prüfung von Nachtragsleistungen entstanden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führt in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelteilung vom 29. Juli 2021 aus, dass für die Prüfung des Nachtrags Nr. 3 keine Leistungen durch das Ingenieurbüro erbracht worden seien. Der LSBB sind auch keine Kosten dafür in Rechnung gestellt worden. Aufgrund der komplizierten rechtlichen Bewertung des gestörten Bauablaufs wurde hierfür ein Sachverständiger gebunden. Eine Doppelbeauftragung sei somit nicht erfolgt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und die LSBB streben die Einrichtung einer Stelle für einen Sachbearbeiter „Nachtragsmanagement“ an.

Da sich die Baumaßnahme zum Zeitpunkt der erheblichen Änderung schon in der baulichen Umsetzung befand, sei eine Einwilligung des Ausschusses für Finanzen nach § 54 LHO nicht erforderlich gewesen.

Gemäß den uns vorliegenden Unterlagen hat das beauftragte Ingenieurbüro alle Nachträge fachlich bewertet. Insofern gehen wir davon aus, dass für diese Leistung auch ein Auftrag vorlag. Darüber hinaus hat das Ingenieurbüro auch die Leistung des Gutachters fachlich bewertet. Sowohl die Leistungen des Ingenieurbüros als auch die Leistungen des Sachverständigen hat die LSBB vergütet.

*Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales merkt in seiner Stellungnahme vom 19. Oktober 2021 hierzu an, dass der Sachverhalt vom Landesrechnungshof dahingehend nicht korrekt dargestellt sei, da das beauftragte Ingenieurbüro gerade nicht alle Nachträge fachlich bewertet habe.*

*Das mit der Planung und Bauüberwachung (Leistungsphase 8 und örtliche Bauüberwachung) von der LSBB beauftragte Ingenieurbüro habe die eingereichten Nachträge rechnerisch und fachlich geprüft. Eine Ausnahme bildet der Nachtrag zum gestörten Bauablauf (Nachtrag 3).*

---

<sup>66</sup> = 32.849,86 € + 35.463,15 €.

*Die fachliche Prüfung und rechtliche Bewertung dieses Nachtrages sei durch einen Sachverständigen durchgeführt worden. Eine nochmalige Bewertung durch das Ingenieurbüro erfolgte nicht.*

*Für die Prüfung des Nachtrages 3, so das Ministerium für Infrastruktur und Digitales mit Verweis auf seine Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 29. Juli 2021, seien keine Leistungen durch das Ingenieurbüro erbracht worden und der Landesstraßenbaubehörde auch keine Kosten in Rechnung gestellt worden. Aufgrund der komplizierten rechtlichen Bewertung des gestörten Bauablaufs sei hierfür ein Sachverständiger gebunden worden. Eine Doppelbeauftragung erfolgte somit nicht.*

Gemäß der uns vorliegenden Bestätigung der Baufirma vom 7. September 2018 hat das Ingenieurbüro das Nachtragsangebot der Baufirma mit Datum vom 24. September 2018 sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet und einem Umfang von 1.080.045,46 € festgestellt.

Das Ingenieurbüro wurde mit Datum vom 22. Juli 2017/19. Januar.2018 u. a. auf der Grundlage des § 47 der HOAI (Ausgabe 2013) Leistungsbild Verkehrsanlagen mit der Leistungsphase 8 (Bauoberleitung) und der örtlichen Bauüberwachung mit einem Gesamthonorar i. H. v. (brutto) 61.441,62 € beauftragt. Diese Beauftragung erfolgte zusätzlich zu dem bereits vorhandenen Vertrag vom 25. Februar 2015/6. März 2015 über Leistungen der Leistungsphasen 1 bis 3 und 5 bis 6 gemäß § 47 HOAI (Ausgabe 2013) i. H. v. (brutto) 60.013,41 €.

Zu den besonderen Leistungen der Leistungsphase 8 (Bauoberleitung) gehört u. a. die Prüfung von Nachträgen und die örtliche Bauüberwachung einschließlich der Prüfung und das Bewerten der Berechtigung von Nachträgen.

Nach unseren Prüfungserfahrungen können wir der Argumentation des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales nicht folgen, dass das Ingenieurbüro keine Leistungen zur Prüfung des Nachtrages 3 ausführte, die von der LSBB als Auftraggeber vergütet wurden. Den oben aufgeführten Verträgen zwischen der LSBB und dem Ingenieurbüro war nicht zu entnehmen, dass das Ingenieurbüro von der Prüfung des Nachtrages zum gestörten Bauablauf (Nachtrag 3) ausgeschlossen sei.

Insofern bleiben wir bei unserer Auffassung, dass hier eine Doppelbeauftragung durch die LSBB erfolgte.

Darüber hinaus sind wir weiterhin der Auffassung, dass eine Einwilligung des Ausschusses für Finanzen erforderlich war, da diese nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2.2 zu § 54 LHO bei einer Kostenüberschreitung um mehr als 15 % vorgeschrieben ist.

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die LSBB dauerhaft sicherstellt, dass einschlägiges Wissen über die rechtliche Wertung und Würdigung von**

**Nachträgen vorhanden ist. Kosten für eine externe Vergabe dieser Leistung soll nur im Ausnahmefall zugestimmt werden.**

## **7. Fazit**

**Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat sicherzustellen, dass Baumaßnahmen mit einer finanziellen Beteiligung des Landes unterhalb der im jeweiligen Haushaltsplan festgesetzten Einstellungsgrenze nicht durch Bindefristverlängerungen zu wesentlichen Kostensteigerungen führen und somit dem Land finanzielle Nachteile entstehen.**

**Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, dass die Landesstraßenbaubehörde – statt über zusätzliche Verträge Sachverständige für Kernaufgaben der Straßenbauverwaltung heranzuziehen – eigenen Sachverstand nutzt oder aufbaut.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 02	–	Allgemeine Bewilligungen
	14 09	–	Landesstraßenbaubehörde
Titelgruppen	62	–	Betrieb und Unterhaltung der Bundesfernstraßen und Landesstraßen im Rahmen des Gemeinschaftsaufwandes
	63	–	Unterhaltung und Instandsetzung von Kreisstraßen
	64	–	Entwurfsbearbeitung, Bauaufsicht und Mitfinanzierung von Straßenbaumaßnahmen an Bundesfernstraßen
	65	–	Baumaßnahmen an Landesstraßen
Einzelplan	15		Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
Kapitel	15 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	61	–	Ersatzzahlungen für nicht vollständig kompensierbare Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Verwendung

## **7 Defizite bei der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Straßenbauvorhaben**

---

Die Landesstraßenbaubehörde hat im Zuge von Genehmigungsverfahren festgelegte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen weder zeitnah realisiert noch Ersatzzahlungen geleistet.

Das Kompensationsverzeichnis des Landes erfasst die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht vollständig. Es erlaubt zudem keine Auswertung der vorhandenen Daten.

Die Kompensationsdatenbank der Landesstraßenbaubehörde ist ebenfalls nicht vollständig, so dass unklar bleibt, wie die Maßnahmen umgesetzt bzw. kontrolliert werden.

## **Der Landesrechnungshof hat bei den geprüften Projekten der Landesstraßenbaubehörde Ausfälle bei Gehölzpflanzungen festgestellt.**

### **1. Vorbemerkung**

In der Zeit von Januar bis Juli 2020 haben wir im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und im Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Straßenbauvorhaben in Sachsen-Anhalt geprüft.

Das Ziel bestand darin, die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Zuge der Planung, Umsetzung und Sicherstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Land Sachsen-Anhalt sowie deren Finanzierung einer Prüfung zu unterziehen.

Im Rahmen der Prüfungsvorbereitung, insbesondere zur Ermittlung des Gesamtumfangs und zur Auswahl der Stichproben, hatten wir vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr eine Auflistung aller ab Oktober 1991 im Zuge von Straßenbaumaßnahmen getätigten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abgefordert.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilte uns mit, dass es die geforderte Auflistung in der gewünschten Art und dem Umfang nicht erbringen kann. Jedoch konnte uns das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr einen Zugang zur Kompensationsdatenbank Komp.NET der Landesstraßenbaubehörde (LSBB) ermöglichen. Die Kompensationsdatenbank der LSBB befindet sich seit dem Jahr 1998 im Aufbau. In diese Datenbank fanden nach Aussage des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr alle Neubaumaßnahmen mit Baurechtschaffung ab dem Jahr 2000 und einer Bausumme größer 1 Mio. € Eingang. Erfasst werden alle extern zu unterhaltenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Für den Teil der Autobahnen hat uns das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen, die DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH mit einzubeziehen, da gegenwärtig im Zuge des Umstrukturierungsprozesses die Aufgabenübertragungen für den Teil der Autobahnen an die Autobahn GmbH und das Fernstraßenbundesamt erfolgt. Die Kompensationsdatenbank Komp.NET umfasste zum Zeitpunkt der Prüfung 13.191 Datensätze/Maßnahmen. Davon waren 2.840 Datensätze/Maßnahmen aufgrund von Baumaßnahmen den Landesstraßen zuzurechnen.

Auf dieser Grundlage haben wir eine Stichprobe gebildet, deren Umfang sich auf insgesamt 14 Straßenbauprojekte in den Regionalbereichen (RB) Nord und Ost der LSBB beschränkte. Bei jeweils sechs Projekten haben wir im RB Nord und RB Ost die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen durch eine Kontrolle vor Ort geprüft.

Darüber hinaus hatten wir bereits im Jahr 2016 das Kompensationsflächenmanagement im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfung haben wir bei der Bewertung der Sachverhalte im aktuellen Verfahren einbezogen.

Bei Straßenbauvorhaben des Bundes und des Landes sind landschaftspflegerische Maßnahmen Bestandteil zur Schaffung des Baurechts. Die Europäische Union, der Bund und das Land Sachsen-Anhalt haben hierzu entsprechende Vorschriften erlassen.

Beim Neu- und Ausbau von Straßen sowie auch bei Unterhaltungsmaßnahmen werden regelmäßig Natur und Landschaft beeinträchtigt. Der Vorhabenträger – der Verursacher des Eingriffs – ist dann verpflichtet, diese Eingriffe in Natur und Landschaft auszugleichen oder zu ersetzen.

Ein Teil der jeweiligen Straßenplanung ist somit die Umweltplanung. Bei Straßenbauvorhaben wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in einem landschaftspflegerischen Begleitplan oder landschaftspflegerischen Fachbeitrag abgearbeitet, der Bestandteil der Genehmigungsplanung ist.

Der Bund hat bereits mit dem ersten Naturschutzgesetz vom 10. November 1976<sup>67</sup> die sogenannte „Eingriffsregelung“ und damit das Instrument eines „flächendeckenden Mindestschutzes“ von Natur und Landschaft verbindlich normiert.

Heute gilt der allgemeine Grundsatz, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vom Verursacher vorrangig zu vermeiden sind. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren.

Mit dieser Regelung hat der Bund das Verursacherprinzip im Naturschutzrecht verankert und den Verursacher des Eingriffs verpflichtet, die Folgen der erheblichen Beeinträchtigungen zu tragen.

---

<sup>67</sup> BGBl. I 1976 S. 3575.

## 2. Keine Kompensation des Eingriffes bei einer Straßenbaumaßnahme

Die Landesstraßenbaubehörde (LSBB) hat auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses vom April 2007 die Landesstraße (L) 31 von Bölsdorf nach Tangermünde ausgebaut.

Mit diesem Planfeststellungsbeschluss hat das Landesverwaltungsamt den in den Planunterlagen – Unterlage 12 - Landschaftspflegerischer Begleitplan – beschriebenen Eingriff in Natur und Landschaft genehmigt.

Die LSBB hatte zur Kompensation des Eingriffs in Natur und Landschaft jeweils vier Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (A1 bis A4 und E1 bis E4) umzusetzen (Landschaftspflegerischer Begleitplan vom 22. August 2005).

Wir haben festgestellt, dass die LSBB seit Fertigstellung der Straßenbaumaßnahme im Jahr 2015 eine Ausgleichsmaßnahme (A3) und drei Ersatzmaßnahmen (E2, E3 und E4) nicht realisiert hat.

Tatsächlich hat die LSBB gemäß gemeinsamem Vermerk mit der Unteren Naturschutzbehörde Stendal vom 19. Februar 2018 nur die landschaftspflegerischen Maßnahmen A1, A2, A4 und E1 umgesetzt.

Die laut der Kostenberechnung ermittelten Kosten der nicht mehr durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf einer Fläche von insgesamt 33.049 m<sup>2</sup> betragen 157.092,51 €.

Die LSBB erläuterte u. a., dass die vorgenannten Flächen nach Fertigstellung der Straßenbaumaßnahme im Jahr 2015 nicht mehr für Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung standen, da sie das Land in Teilen verkauft und in einem Fall für den Hochwasserschutz benötigt hat. Die LSBB versuche in Abstimmung mit der Unteren Naturschutzbehörde Stendal Flächen für Kompensationsmaßnahmen zu finden. Die nachträgliche Suche nach geeigneten Flächen sei jedoch schwierig, zeitraubend und verursache zusätzliche Kosten.

Gemäß § 15 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz ist der Eingriffsverursacher verpflichtet, Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen.

Wird ein Eingriff durchgeführt, obwohl die Beeinträchtigungen nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind, hat der Verursacher Ersatz in Geld zu leisten (§ 15 Abs. 6 Bundesnaturschutzgesetz i. V. m. der Ersatzzahlungsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt).

Darüber hinaus wird nach § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Sachsen-Anhalt i. V. m. § 75 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>68</sup> durch die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt. Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen und Zustimmungen, nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.

Darüber hinaus dürfen gemäß § 38 Abs. 1 Satz 1 Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren auf den vom Plan betroffenen Flächen bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden.

Das Landesverwaltungsamt hat die Rechtswirkungen und die Veränderungssperre, die mit der Planfeststellung einhergehen, nicht beachtet, da Teilflächen für die vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen im Zuge des Straßenbaus zwischenzeitig einer anderen Nutzung durch Dritte unterzogen wurden.

*Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung<sup>69</sup> vom 29. Oktober 2021 mitgeteilt, dass die Realisierung der Maßnahmen entsprechend den Ausführungen des Landschaftspflegerischen Begleitplanes vor oder nach Durchführung der Baumaßnahme erfolge. In der Regel seien die Kompensationsmaßnahmen entsprechend der Zielvorgabe des Landschaftspflegerischen Begleitplanes umgesetzt worden.*

*Weiter führte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales aus, dass aus verschiedenen Gründen auf geplante Flächen (z. B. mangels Flächenverfügbarkeit, durch Veränderung von Flächen durch große zeitliche Spannen von der Aufstellung des Landschaftspflegerischen Begleitplanes bis zur Umsetzung der Baumaßnahme) nicht mehr zugegriffen werden könne. In derartigen Fällen würden in Absprache mit der zuständigen Unteren Naturschutzbehörde Alternativen erörtert. Diesbezüglich spielen Alternativflächen, Ökokonto-Maßnahmen oder*

<sup>68</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 23. Januar 2003 (BGBl. I 2003 S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 5 Abs. 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I 2019 S. 846).

<sup>69</sup> *Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat mit Schreiben vom 18. Oktober 2021 eine Stellungnahme zum Jahresbericht abgegeben. Darin teilte das Ministerium mit, dass gegen den Sachverhalt und seine Darstellung keine Einwände bestehen. Zu klarstellenden und erläuterten Hinweisen zu den vom Landesrechnungshof vorgetragenen Sachverhalten und deren Wertung verwies das Ministerium auf seine Stellungnahme vom 29. Oktober 2021 zur Prüfungsmitteilung vom 5. Juli 2021.*

gegebenenfalls Ersatzzahlungen eine Rolle. Je nach Fall könne dies jedoch zu zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung führen.

Zu der vom Landesrechnungshof kritisierten Maßnahme wurde vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales zusammenfassend festgestellt, dass sich bei der zwischenzeitlich (Anmerkung Landesrechnungshof: im Juli 2021) erfolgten Umsetzung der Maßnahmen an den Fiktivkosten der ursprünglich geplanten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen orientiert worden sei, um Kostenneutralität zu gewährleisten. Damit sei dem Land kein finanzieller Schaden entstanden.

**Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass die Festlegungen aus Planfeststellungsbeschlüssen durch die LSBB zeitnah vollumfänglich umgesetzt werden.**

### **3. Fehlende einheitliche Bewertungspraxis für straßennahe Flächen bei Straßenbauvorhaben**

Die Obere Naturschutzbehörde hat mit der LSBB vor dem Hintergrund wiederkehrend auftretender Differenzen in der naturschutzfachlichen Bewertung von straßennahen Flächen in den Naturschutzbehörden und der LSBB einen Vorschlag zur Bewertung straßennaher Flächen erarbeitet und diesen dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie im März 2019 unterbreitet.

Da das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie keine Einwände hinsichtlich der im Arbeitspapier vom 1. März 2019 abgestimmten Vorgehensweise erhoben hatte, legte die Obere Naturschutzbehörde am 8. April 2019 fest, dass von den Unteren Naturschutzbehörden bis auf Weiteres die im Arbeitspapier festgelegten Bewertungsvorgaben für Straßenneubau- sowie Straßenausbauvorhaben der LSBB an Bundesfern- und Landesstraßen anzuwenden sind. Sie hat den Unteren Naturschutzbehörden eine landesweite Übertragung der mit der LSBB abgestimmten Bewertungsvorgaben für straßennahe Flächen auch auf die Straßenbau- maßnahmen der Landkreise<sup>70</sup> empfohlen.

Nach unserer Auffassung vereinfacht der Vorschlag der Oberen Naturschutzbehörde vom März 2019 die Bewertung straßennaher Flächen nur zum Teil. Die weiterhin notwendige Zuordnung von Damm- und Einschnittböschungen, Gräben, Entwässerungsmulden,

---

<sup>70</sup> Kreisstraßen.

Pflanzstreifen, Splitter und Restflächen zu bestimmten Biotoptypen nach der Anlage 1 des Bewertungsmodells Sachsen-Anhalt ist nicht immer eindeutig möglich und führt zu einer unterschiedlichen Bewertung gleicher Sachverhalte.

Eine einheitliche Bewertung straßennaher Flächen ist in Sachsen-Anhalt somit nicht sichergestellt.

Das Land hat für eine einheitliche Bewertungspraxis zu sorgen und ggf. per Erlass oder Verordnung abzusichern.

Dazu haben wir angeregt, dass das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt die einheitliche, einfache und angemessene Bewertung straßennaher Flächen im Land Sachsen-Anhalt sicherstellt. Wir halten es für zweckmäßig, das Biotopwertmodell zu überarbeiten und typische straßennahe Biotoptypen in das Bewertungsmodell Sachsen-Anhalt aufzunehmen.

*Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales führte in seiner Stellungnahme vom 29. Oktober 2021 aus, dass zur Erreichung einer gewissen Vereinheitlichung von der LSBB ein Arbeitspapier vom 1. April 2019 zur Vereinheitlichung der Bewertung straßennaher Flächen erstellt worden sei. Das Papier habe sich in der Praxis als tauglich erwiesen, da auf dessen Grundlage eine homogenere Bewertung von Straßenseitenflächen unter fachlicher Differenzierung der verschiedenen Ausprägungen möglich sei.*

*Weiterhin teilte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales mit, dass im Rahmen der Novellierung des Bewertungsmodells Sachsen-Anhalt beabsichtigt sei, dass die wesentlichen Inhalte der betreffenden Abstimmung Eingang finden und für alle Vorhaben angewendet werden, die nach dem Bewertungsmodell Sachsen-Anhalt zu beurteilen sind.*

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt die Hinweise des Landesrechnungshofes bei der Novellierung des Bewertungsmodells Sachsen-Anhalt berücksichtigen wird.**

#### 4. Fehlende Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Erfassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Kompensationsverzeichnis

Nach § 42 Abs. 2 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) vom 23. Juli 2004<sup>71</sup> bzw. nach § 18 Abs. 2 NatSchG LSA vom 10. Dezember 2010<sup>72</sup> haben die Naturschutzbehörden seit dem 30. Juli 2004 ein Kompensationsverzeichnis aller in ihre Zuständigkeit fallenden Flächen auf der Grundlage des Liegenschaftskatasters<sup>73</sup> und die Fachbehörde für Naturschutz ein Kompensationsverzeichnis für das Land Sachsen-Anhalt zu führen. Mit dem gemeinsamen Runderlass zur Umsetzung der §§ 18 bis 28 des NatSchG LSA vom 27. Juli 2005 haben die zuständigen Ressorts die Verfahrensgrundsätze zum Betrieb des Kompensationsverzeichnisses festgelegt.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hat die einheitliche Führung des Kompensationsverzeichnisses in dem Erlass vom 15. August 2005 und abschließend in einem Erlass aus dem Jahre 2011 geregelt.

Wir hatten bereits im Jahre 2017 das Kompensationsflächenmanagement im Land Sachsen-Anhalt geprüft. Dabei hatten wir u. a. festgestellt, dass die Naturschutzbehörden die ab dem 30. Juli 2004 festgesetzten Kompensationsmaßnahmen nur teilweise digital in dem Kompensationsverzeichnis des Landes aufgenommen haben.

Wir haben im Rahmen unserer Prüfung bei 56 aus der Kompensationsdatenbank Komp.NET ausgewählten Straßenbauvorhaben an Landesstraßen ab dem Jahre 2000 der LSBB, RB Nord und Ost mit einer Bausumme größer 1 Mio. € geprüft, ob die Daten der Eingriffsvorhaben und Kompensationsmaßnahmen im Kompensationsverzeichnis des Landes erfasst sind. Davon waren 54 Vorhaben nicht im Kompensationsverzeichnis des Landes erfasst. Die Straßenbauvorhaben fallen in die Zuständigkeit der Unteren Naturschutzbehörden in Stendal, Salzwedel, Anhalt-Bitterfeld und Wittenberg.

Im Ergebnis der jetzigen Prüfung haben wir festgestellt, dass nach wie vor eine vollständige und landesweite Dokumentation und Auswertung der zu erfassenden Daten im Kompensationsverzeichnis des Landes nicht gewährleistet ist. Wir weisen darauf hin, dass nur bei einer

<sup>71</sup> NatSchG LSA vom 23. Juli 2004 (GVBl. LSA S. 454), außer Kraft am 17. Dezember 2010 durch § 39 des Gesetzes vom 10. Dezember 2010 (GVBl. LSA S. 569).

<sup>72</sup> NatSchG LSA vom 10. Dezember 2010 (GVBl. LSA S. 569), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Oktober 2019 (GVBl. LSA S. 346).

<sup>73</sup> Auf der Grundlage des Liegenschaftskatasters oder der Topografischen Landeskartenwerke bis 16. Dezember 2010.

sorgfältigen und lückenlosen Führung des Kompensationsverzeichnisses des Landes die Umsetzung und der Erfolg der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen überprüft werden kann.

*In seiner Stellungnahme vom 29. Oktober 2021 teilte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales mit, dass die Übermittlung in digitaler Form in einem einheitlichen Datenformat bislang nicht verpflichtend war. Deshalb hätten Probleme in der Übernahme der Daten beim Landesamt für Umweltschutz in das Landesverzeichnis bestanden. Mit Erlass des damaligen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie vom 7. Januar 2021 seien die Unteren Naturschutzbehörden verpflichtet worden, für die Übermittlung der entsprechenden Daten ab dem Jahr 2022 die Webanwendung Kompensationsverzeichnis Sachsen-Anhalt zu nutzen.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt und das Ministerium für Infrastruktur und Digitales entsprechend den gesetzlichen Vorgaben eine vollständige Erfassung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Kompensationsverzeichnis sicherstellen.**

## **5. Unvollständige Erfassung von Kompensationsmaßnahmen in der Kompensationsdatenbank Komp.NET**

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat die Kompensationsdatenbank Komp.NET der LSBB seit dem Jahr 1998 aufgebaut.

Die LSBB hatte uns zur Prüfung der Haushaltsrechnung 2018 das Landesstraßenbauprogramm zur Verfügung gestellt. Darin hat die LSBB u. a. dreizehn Projekte/Eingriffe des RB Ost mit einer Gesamt-Bausumme größer 1,5 Mio. € aufgenommen und die Ist-Ausgaben für diese Projekte in den Jahren 2017 und 2018 dargestellt.

Von den dreizehn Projekten waren neun Projekte nicht in der Kompensationsdatenbank Komp.NET der LSBB mit Stand Januar 2020 erfasst, davon fünf Projekte, bei denen der RB bereits Ausgaben getätigt hatte.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat uns gegenüber darauf hingewiesen, dass die Altdaten (vor dem Jahr 2000) im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kapazitäten eingepflegt würden, die Datenbank aktuell, aber nicht vollständig sei.

Nach § 15 Abs. 2 und 4 Bundesnaturschutzgesetz ist der Eingriffsverursacher verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der

Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. Er ist für die Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen in dem jeweils erforderlichen Zeitraum verantwortlich.

Da die LSBB die Kompensationsdatenbank Komp.NET nicht in dem erforderlichen Umfang führt, ist eine vollständige Überwachung der Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen nicht sichergestellt.

*Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales widersprach in seiner Stellungnahme vom 29. Oktober 2021 der Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass die vollständige Überwachung der Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen aufgrund bestehender Eingabelücken in der Kompensationsdatenbank nicht sichergestellt sei. Die interne Arbeitsorganisation in der LSBB gewährleiste – auch losgelöst von der Kompensationsdatenbank – die Überwachung der Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen.*

*Gleichwohl nimmt das Ministerium für Infrastruktur und Digitales den Hinweis des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und werde die LSBB auffordern, die Erfassungen und Dateneingaben zu den Kompensationsmaßnahmen zeitnah in der Kompensationsdatenbank vorzunehmen.*

Wir weisen darauf hin, dass die Prüfung gezeigt hat, dass die Erfassung nicht funktioniert.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Erfassung aller Kompensationsmaßnahmen in der Kompensationsdatenbank Komp.NET zeitnah erfolgt.**

## **6. Ausfälle bei Gehölzpflanzungen**

Bei unserer Prüfung haben wir bei sechs von zwölf geprüften Projekten der LSBB Ausfälle bei Gehölzpflanzungen festgestellt.

Beispielhaft führen wir an:

### 1. L 14/K1062 Kreisverkehr bei Walsleben

Der RB Nord hat 50 Holundersträucher im Jahre 2006<sup>74</sup> gepflanzt, davon sind 48 ausgefallen. Die 20 gepflanzten Hochstämme (Wildapfel und Wildbirne) haben Fegeschäden<sup>75</sup>, die einer weiteren Pflege bedürfen.

<sup>74</sup> Fertigstellungsanzeige vom 8. Mai 2006.

<sup>75</sup> Beschädigungen an Laub- und Nadelholz durch das Schalenwild durch Abreiben der äußeren Haut des Gehörns oder Geweihs.

## 2. L 10 Brücke über den Fleetgraben bei Kassuhn

Für die Kompensation von acht Projekten/Eingriffen war eine Erstaufforstung auf einer Fläche von 25.000 m<sup>2</sup> bei Laatzke vorgesehen. Von der aufgeforsteten Waldfläche von 25.000 m<sup>2</sup> sind ca. 4.600 m<sup>2</sup> abgestorben. Aufgrund der großen Freiflächen ist eine natürliche Sukzession nur schwer möglich. Der Boden ist in dem Bereich derzeit schutzlos.

## 3. Ortsrandstraße Salzfurtkapelle (L 141)

Der RB Ost hat 98 Hochstämme (Linden/Platanen) im Jahre 2011 gepflanzt, davon sind sieben Bäume ausgefallen.

Der Eingriffsverursacher ist nach § 15 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz für die Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen in dem erforderlichen Zeitraum verantwortlich. Ggf. kann es erforderlich sein, Ersatzpflanzungen vorzunehmen.

*In seiner Stellungnahme vom 29. Oktober 2021 teilte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales mit, dass bezüglich des Ausfalls der 48 von 50 Stück Holunderbüschen gemeinsam mit der Unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Stendal geprüft werde, inwieweit die Ersatzvornahme mit der gleichen Art Sträucher sinnvoll sei. Gegebenenfalls komme es zur Änderung der Artenwahl. Daraus resultierende Nachpflanzungen würden dann im Zuge von weiteren Nachbesserungen im räumlichen Zusammenhang erfolgen.*

*Bei der Maßnahme L 10 Brücke über den Fleetgraben bei Kassuhn sei die Fehlstelle in der Pflanzperiode 2020/2021 durch den unterhaltenden Bundesforstbetrieb mit Spitzahornbäumen geschlossen worden.*

*Für weitere aufgeführte Ausfälle erfolgen in dieser Pflanzperiode (Herbst 2021) keine Nachbesserungs- bzw. Nachpflanzmaßnahmen.*

*Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte weiterhin mit, dass für die folgende Pflanzperiode (Herbst 2022) eine konkrete Erfassung der fachlich notwendigen Arbeiten zur Gewährleistung der Entwicklung der festgelegten Kompensationsmaßnahmen erfolge, die letztlich in der Ausschreibung und Ausführung dieser Arbeiten im Herbst 2022 münden werde.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die LSBB künftig in solchen Fällen Abstimmung mit der zuständigen Naturschutzbehörde zeitnah Ersatzpflanzungen vornimmt, um die Wirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen zu gewährleisten.**

## 7. Fazit

**Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Straßenbauvorhaben in Sachsen-Anhalt geprüft.**

**Er erwartet, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales und das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt künftig sicherstellen, dass**

- **in den planfestzustellenden Unterlagen der jeweils erforderliche Zeitraum der Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen nach der Entwicklungspflege dokumentiert ist,**
- **alle Kompensationsmaßnahmen des Landes oder im Zuge der Auftragsverwaltung des Bundes in das Kompensationsverzeichnis des Landes (ab dem 30. Juli 2004) und die Kompensationsdatenbank der Landesstraßenbaubehörde aufgenommen werden,**
- **die planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen in dem Umfang und der Qualität zeitnah umgesetzt sowie unterhalten werden und**
- **eine einheitliche, einfache und angemessene Bewertung straßennaher Flächen im Land Sachsen-Anhalt sichergestellt ist.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	–	Staatlicher Hochbau und Liegenschaftsmanagement
Kapitel	20 04	–	Hochschulbau
Titelgruppe	62	–	Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten - "Umbau und Sanierung Magdeburger Straße 16, 2. BA"
geprüftes Haushaltsvolumen		–	21.348.000 Mio. €

## 8 Verstoß gegen das Denkmalschutzgesetz

---

**Die Planung des 2. Bauabschnittes (BA) zum Umbau- und Sanierungsvorhaben der ehemaligen Chirurgischen Klinik in Halle (Saale), Magdeburger Straße 16 widerspricht den Grundsätzen des Denkmalschutzes. Darüber hinaus wird sie der Zielsetzung der städtebaulichen Rahmenplanung 2030 des Universitätsklinikums Halle (Saale) nicht gerecht.**

**Als fachkompetenter Bauherr öffentlicher Vorhaben kommt der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA) seinen besonderen Pflichten nicht nach, eine denkmalverträgliche Lösung zu untersuchen.**

**Obwohl durch den teilweisen Abriss erhaltenswerter Bauelemente das Sockelgeschoss der historischen Krankenbaracke aus dem Jahr 1876/78 zerstört wird, erteilte die untere Denkmalschutzbehörde unter Mitwirkung des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie (LDA) die Genehmigung. Damit überschreitet sie ihre Zuständigkeit. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte diese beim Landesverwaltungsamt als obere Denkmalschutzbehörde gelegen.**

### 1. Vorbemerkungen

Wir erhielten im März 2021 die Entwurfsplanung zum Vorhaben „Umbau und Sanierung Magdeburger Straße 16, 2. BA“. Das Objekt befindet sich auf dem Medizin-Campus Steintor in Halle (Saale), dem Standort für vorklinisch und klinisch theoretische Einrichtungen der Universitätsmedizin.

Im Zuge der Beratungstätigkeit gegenüber dem Ausschuss für Finanzen zur Durchführung Großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes Sachsen-Anhalt prüften wir die Unterlage zum Vorhaben.

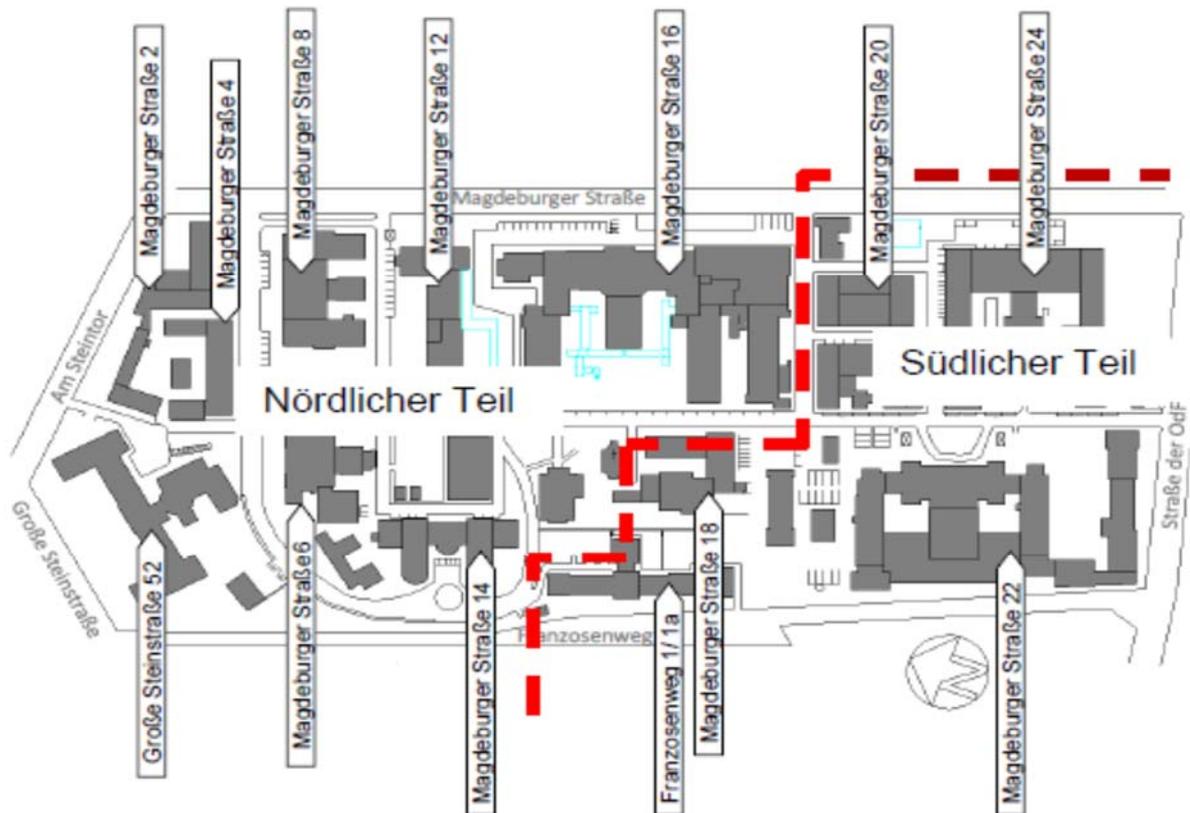
### 1.1 Bauliche Entwicklung der Universitätsmedizin Halle (Saale)

Die Universitätsmedizin Halle (Saale) steht für Forschung, Lehre und Krankenversorgung. Sie stellt sich als eine Einheit aus der traditionsreichen Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) sowie dem Universitätsklinikum (UKH) dar.

Für die bauliche Entwicklung der Standorte und Gebäude verfügt das UKH über ein Generalkonzept. Dieses liegt in der 2. Auflage vom 12. Dezember 2016 vor. Dabei werden Optimierungen der Standorte und der räumlichen Strukturen angestrebt. Die Einrichtungen sollen dabei an zwei Standorten zentralisiert werden. Für die Einrichtungen der Krankenversorgung soll das auf dem Areal der Ernst-Grube-Straße im Stadtteil Kröllwitz erfolgen. Sämtliche vorklinische und klinisch theoretische Einrichtungen sind für die Ansiedlung auf dem Medizin-Campus Steintor vorgesehen.

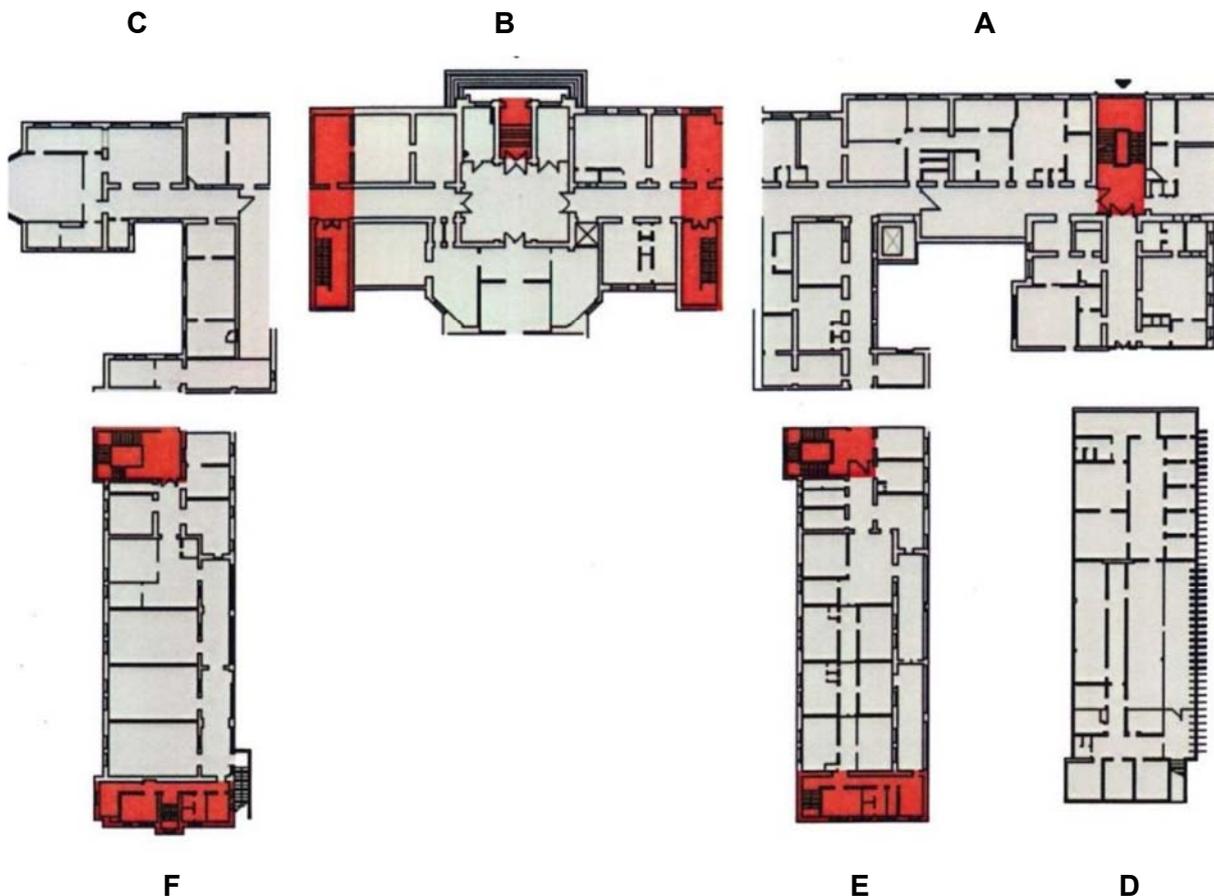
Der Medizin-Campus Steintor befindet sich in der nördlichen Innenstadt von Halle (Saale). Er wird von der Magdeburger Straße, der Großen Steinstraße, Am Steintor, dem Franzosenweg und der Straße der Opfer des Faschismus umschlossen. Seine Entwicklung für Nutzungen der Universitätsmedizin ist dabei ausschließlich auf das nördliche Areal begrenzt (Abbildung1). Dort konzentrieren sich bereits Institute und Kliniken.

Abbildung 1: Übersichtsplan Medizin-Campus Steintor



Quelle: Städtebaulicher Rahmenplanung 2030, Juli 2018

Das Gebäude der Magdeburger Straße 16 als Teil des Medizin-Campus Steintor besteht aus sechs Gebäudeteilen A bis F (Abbildung 2), die kammartig miteinander verbunden sind. Es ist momentan noch durch überwiegenden Leerstand gekennzeichnet. Die Herrichtung des Gebäudes erfolgt in drei voneinander unabhängigen Bauabschnitten.

**Abbildung 2: Gliederung des Gebäudekomplexes der Magdeburger Straße 16**

Quelle: Städtebauliche Rahmenplanung 2030, Juli 2018

Bisher wurden lediglich in einem 1. BA die Gebäudeteile C und F zur Unterbringung der Zahnklinik saniert und umgebaut.

Die Gebäudeteile A und B sollen in einem 3. BA für die Aufnahme des Ausbildungszentrums für Gesundheitsfachberufe hergerichtet werden. Das UKH erarbeitet dazu momentan den Bauantrag.

Der 2. BA umfasst hauptsächlich den Umbau und die Sanierung der Gebäudeteile D und E. Die Umsetzung der Maßnahme ist im Zeitraum 2022 bis 2024 vorgesehen. Für diese hat der Landesbetrieb aktuell die Entwurfsplanung fertiggestellt. Planungsgrundlage dafür war der Bauantrag des UKH vom 3. April 2019. Der Bauantrag sah vor, das Institut für Rechtsmedizin mit Büro- und Laborräumen, jedoch ohne Post-Mortem-Anlage<sup>76</sup>, im Gebäudeteil E unterzubringen. Ebenfalls sollte E die Physiologische Chemie und Pharmakologie/Toxikologie aufnehmen. Im Erdgeschoss des Gebäudeteiles D war die Ansiedlung der Seminarräume der

<sup>76</sup> Obduktionsbereich.

Physiologie geplant. Das Sockelgeschoss in D sollte lediglich als Technik- und Installationsbereich dienen.

Für die Unterbringung der zur Rechtsmedizin gehörenden Post-Mortem-Abteilung beabsichtigte das UKH einen Anbau am Pathologiegebäude zu errichten. Die Pathologie ist ebenfalls auf dem Campus in der Magdeburger Straße 14 angesiedelt. Aufgrund des als nicht denkmalverträglich durch die Stadt Halle (Saale) beurteilten Anbauvorhabens, ergänzte das UKH seinen Bauantrag vom 3. April 2019. Es beantragte die Unterbringung der Post-Mortem-Abteilung in der Magdeburger Straße 16 nachträglich am 19. Februar 2020. Dafür vorgesehen ist das Sockelgeschoss im Gebäudeteil D.

## 1.2 Kulturhistorische Bedeutung

Neben dem Generalkonzept als bauliches Entwicklungskonzept dient auch die städtebauliche Rahmenplanung 2030 der Weiterentwicklung des Medizin-Campus Steintor. Diese wurde in Abstimmung zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem UKH erarbeitet und dem Stadtrat zur Kenntnis gegeben. Sie ist ein Bekenntnis zum Erhalt des historischen Klinikensembles einschließlich der Freianlagen.

Die Universität Halle-Wittenberg hatte 1873 das ca. 8 ha große Gelände erworben. Bis 1884 war unter Federführung des Architekten Tiedemann ein Komplex aus medizinischen Universitätseinrichtungen entstanden, der zum damaligen Zeitpunkt einzigartig war und eine Neuentwicklung im Zusammenhang mit Krankenhausbauten darstellte. Diese umfassten Institute, Kliniken, Kapellen und Wirtschaftsbauten. Dessen geschuldet wurde das Gesamtensemble zum Baudenkmal nach dem Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (DenkmSchG LSA) erklärt. Zusätzlich erhielten zahlreiche Gebäude auf dem Campus den Status eines Einzeldenkmals. Unter anderem gehört dazu der Gebäudekomplex der Magdeburger Straße 16. Bei diesem handelt es sich um das erste Gebäude der historischen Universitätskliniken an diesem Standort. Es wurde 1876 bis 1878 errichtet. Mit dem Bauteil D, welches im Zuge des 2. BA umgebaut, teilweise erneuert und saniert wird, ist noch die letzte von ursprünglich vier Krankenbaracken aus der Entstehungszeit erhalten. Darauf begründet sich ein wesentlicher Anteil am Denkmalwert des Gebäudekomplexes.

Den Barackenbau prägt eine Fachwerkfassade mit rot-gelben Klinkergefachen und gebändertem Klinkersockel. Er umfasst ein Sockel- und Erdgeschoss. Das Dach ist ein flach geneigtes Satteldach. Der Gebäudeteil E mit Sockel-, Erd-, Obergeschoss und ausgebautem Dachgeschoss zeigt sich dagegen in typischer Klinkerarchitektur aus der Erweiterungszeit um 1912/13. Er vereint Merkmale vom Spätklassizismus und Anfängen des Jugendstils und der Vormoderne.

**Bild 1: Blick auf Südansicht Haus D - Bestand**



Quelle: Haushaltsunterlage Bau, Stand Dezember 2020

**Bild 2: Blick auf Nordansicht Haus D - Bestand**



Quelle: Haushaltsunterlage Bau, Stand Dezember 2020

Im Ergebnis unserer Prüfung stellen wir zum Erhalt und zur Nutzung des denkmalgeschützten Gebäudeteiles D Folgendes fest:

## 2. Feststellungen

### 2.1 Neubau des Sockelgeschosses der historischen Krankenbaracke aus dem Jahr 1876 bis 1878 (Gebäudeteil D)

Kulturdenkmäler sind „Zeugnisse menschlicher Geschichte und prägende Bestandteile der Kulturlandschaft“<sup>77</sup>. Gemäß § 1 DenkmSchG LSA sind sie „zu schützen, zu erhalten, zu pflegen und wissenschaftlich zu erforschen“. Dabei ist die gesamte Substanz des Kulturdenkmals schützenswert.

Die Erläuterungen und Verwaltungsvorschriften<sup>78</sup> zum DenkmSchG LSA führen ergänzend dazu aus, dass die bauliche Substanz die Zeugniseigenschaft eines Baudenkmales bestimmt. Die bauliche Substanz umfasst unter anderem die Baustoffe, die innere Raumstruktur, die geometrische Ausdehnung und die Form des Baukörpers. In ihrer Gesamtheit verleihen sie dem Baudenkmal das spezifische Erscheinungsbild. Neben dem Erscheinungsbild bestimmt damit aber auch die Originalsubstanz, die das Objekt in seinen wesentlichen Teilen aufweist, die Zeugniseigenschaft.

Die Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit liegen in der Gesamtheit eines Objektes begründet. Allein der Schutz, der Erhalt und die Pflege, zu dem sich das Land mit dem DenkmSchG bekennt, sichern für Nachfolgegenerationen in gegenständlicher Art und Weise die Zeitzeugen der Baukultur. Baudenkmal dienen der Bildung, Wissenschaft und Forschung, dem ästhetischen Genuss und nicht zuletzt der Bewahrung der regionalen Identität. Der Erhalt von Baudenkmalern ist deshalb von öffentlichem Interesse.

Das Sockelgeschoss im Gebäudeteil D verfügt im Bestand über keine ausreichenden Raumhöhen, um die geplante Nutzung der Post-Mortem-Anlage integrieren zu können. Sie betragen im Durchschnitt nur 2 m.

Entsprechend den Forderungen des Landesamtes für Verbraucherschutz ist für die Post-Mortem-Anlage eine lichte Raumhöhe von 2,75 m zu gewährleisten, die auch durch technische Anlagen nicht zu vermindern ist. Die Planung sieht deshalb eine Raumhöhe von 3,55 m vor. Dazu wird das **Sockelgeschoss um ca. 2 m tiefergelegt** (Unterkante Fundamentierung). In diesem Zusammenhang wird das Sockelgeschoss im Wesentlichen neu hergestellt. Das

<sup>77</sup> DenkmSchG LSA, § 1, Abs. 1.

<sup>78</sup> Hinweise zu den Erläuterungen und Verwaltungsvorschriften zum Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt; Bek. der StK vom 14. Mai 2021 - 63.57704, MBl. LSA Nr. 18/2021 vom 17. Mai 2021; zu § 1 Abs. 1; § 2, Abs. 2.

betrifft die Bauteile Fußböden, Decken sowie tragende Innen- und Außenwände. Die komplette ursprüngliche Tragwerksstruktur des Sockelgeschosses wird abgebrochen. Hierbei handelt es sich um Gewölbedecken, teilweise Ziegelböden, Stützpfeiler und Wände in Klinkermauerwerk. Die neuen Bauteile werden in Stahlbeton errichtet. Das Klinkermauerwerk aus dem Abbruch ist für die Verkleidung der neuen Außenwände vorgesehen.

Auch die angrenzenden Bauteile des Gebäudeteiles A sind vom Eingriff in D betroffen. Sie müssen ca. 1,50 m tief unterfangen werden.

Der Neubau des Sockelgeschosses setzt darüber hinaus vollständige Entkernungen, aufwendige Abfangungen und statische Sicherungen der Bausubstanz des darüberliegenden Erdgeschosses voraus. Hierbei handelt es sich um eine Etage in Holz-Fachwerkbauweise, die seit ihrer Errichtungszeit den unterschiedlichsten Beeinträchtigungen ausgesetzt war.

Aus unserer Sicht ist das Sockelgeschoss ungeeignet, um eine Post-Mortem-Anlage unterzubringen. Die Umsetzung führt zur teilweisen Zerstörung des Denkmals. Das bestehende Sockelgeschoss muss einem Neubau weichen. Damit verbunden sind erhebliche bauliche Eingriffe und hohe finanzielle Aufwendungen, die stark risikobehaftet sind. Vor allem aber wird die letzte der vier aus der Entstehungszeit um 1876/78 stammenden Krankenbaracken nicht in erheblichen Teilen saniert und erhalten, sondern in ihrer Ursprünglichkeit zerstört. Für zukünftige Generationen wird das Denkmal in seiner Gesamtheit nicht erhalten.

Mit dem Abbruch des Sockelgeschosses verliert die ehemalige Krankenbaracke an Zeugniseigenschaften. Gerade diese machen das Denkmal aber aus. Die Eigenschaften bestimmen sich aus der baulichen Substanz und damit unter anderem aus den tragenden und nichttragenden Klinkerbauteilen, Gewölbedecken, der inneren Raumstruktur mit den aus heutiger Sicht geringen Raumhöhen.

In ihrer Gesamtheit verleihen die Zeugniseigenschaften der ehemaligen Krankenbaracke ihr spezifisches Erscheinungsbild. Nur der Erhalt sichert dem Denkmal auch zukünftig diesen Status.

Der geplante Abbruch und die Neuerrichtung in Stahlbeton mit veränderter Geometrie und Tragwerksstruktur greifen erheblich in den Bauwerksursprung ein. Das kann auch die geplante Wiederverwendung der abgebrochenen Klinker für die Außenwandverkleidung nicht kompensieren, denn das Material allein bestimmt nicht die Denkmaleigenschaft.

Die Planung führt damit zur Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes und stellt die zukünftige Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit des Gebäudeteiles D in Frage. Deshalb beurteilen wir die Planung zur Unterbringung der Post-Mortem-Anlage im Sockelgeschoss als Verstoß gegen die denkmalrechtlichen Ziele des Schutzes, des Erhalts und der Pflege kulturhistorisch

bedeutender Bauwerke. Darüber hinaus birgt die anspruchsvolle Umsetzung des Sockelgeschossneubaus bauliche und finanzielle Risiken.

Das Ministerium der Finanzen erläuterte im Schreiben vom 26. Mai 2021 an den Landesrechnungshof, dass auch ohne die Umsetzung der Verortung der Post-Mortem-Anlage, bauliche Maßnahmen im Sockelgeschoss durchzuführen wären. Das würde unter anderem die Sanierung des Mauerwerkes sowie die Vertiefung der nach dem Stand der Technik nicht frostfrei gegründeten Pfeilerfundamente betreffen.

Der begrenzte bauliche Eingriff ließe dann die Unterbringung der Post-Mortem-Anlage nicht zu. Allerdings würde nach unserer Auffassung dieser sensible bauliche Eingriff der denkmalrechtlich Zielsetzung entsprechen. Er sichert den Erhalt des Denkmals.

*Das Ministerium der Finanzen informierte in seiner Stellungnahme vom 30. September 2021, dass die Planung zum 2. BA Magdeburger Straße 16 bei den im Zuge des Planungsprozesses beteiligten Behörden Zuspruch gefunden hat. Danach wurde das Vorhaben als „ein sinnvoller und nachhaltiger Beitrag für die Erhaltung und Aufwertung des Denkmalcharakters des Gebäudes“ beurteilt.*

Nach unserer Auffassung wird die Planung zum 2. BA des Umbau- und Sanierungsvorhabens Magdeburger Straße 16 den denkmalrechtlichen Anforderungen gemäß DenkmSchG LSA nicht gerecht. Insbesondere mit der Erneuerung des Sockelgeschosses im Gebäudeteil D beabsichtigt der Landesbetrieb, die ursprüngliche Krankenbaracke in ihrer baulichen Substanz erheblich zu verändern. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes gehen dadurch Denkmaleigenschaften verloren. Die zukünftige Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit des historischen Gebäudeteiles sind gefährdet und stellen den Denkmalstatus in Frage. Aus unserer Sicht ist das Vorhaben damit nicht als sinnvoller und nachhaltiger Beitrag zur Erhaltung und Aufwertung des Baudenkmals zu beurteilen.

**Der Landesrechnungshof erwartet zukünftig vom Landesbetrieb BLSA und insbesondere von der unteren Denkmalschutzbehörde der Stadt Halle (Saale) sowie dem LDA einen sensibleren Umgang mit Denkmalen. Entscheidungen und Handeln haben sich an den Grundsätzen und Zielen des Denkmalschutzes zu orientieren, um die Bewahrung der Quellen und Zeugnisse menschlicher Geschichte zu sichern.**

## 2.2 Errichtung des Anbaus zur Andienung der Post-Mortem-Anlage

Das in seiner Gesamtheit noch überwiegend vorhandene Klinikensemble von 1876 bis 1884 ist entsprechend den Zielen laut Rahmenplanung 2030 zu erhalten. Neben dem Erhalt liegt der zukünftige Schwerpunkt darin, die historischen Baustrukturen hervorzuheben. Deshalb wurde in der Rahmenplanung der Abbruch leerstehender, unsanierter und nicht denkmalgeschützter Gebäude als Handlungsfeld höchster Priorität festgeschrieben. Außerdem heißt es:

„Weitere Anbauten und kleinere Nebengebäude an den einzelnen Gebäuden oder eine weitere Nachverdichtung sind zu vermeiden.“<sup>79</sup>

Mit der Unterbringung der Post-Mortem-Anlage im Gebäudeteil D wird die Errichtung eines ca. 80 m<sup>2</sup> großen, eingeschossigen Anbaues an diesem Gebäudeteil erforderlich. Er wird sich über mehr als 1/3 der südlichen Barackenlängsseite erstrecken, die als hölzerner Laubengang ausgebildet ist. Entsprechend den Erläuterungen zum Bauvorhaben wird auf den Erhalt und die Reparatur der Laubengangkonstruktion großen Wert gelegt. Sie zeichnet sich durch Stützen mit prägnanter Kopfausbildung, profiliert auskragenden Sparren und eine feingliedrige Holzbrüstung aus.

Der Anbau wird den Andienungsbereich aufnehmen, der ein Be- und Entladen der Särge unter Sichtschutz ermöglicht. Er ist als Stahlskelett mit einer Verkleidung aus Trapezblechen sowie einer Fassadenbegrünung geplant.

---

<sup>79</sup> Städtebauliche Rahmenplanung 2030 Medizin-Campus Steintor, Universitätsklinikum Halle (Saale), Juli 2018, S. 36 bis 37.

**Bild 3: Blick auf Südansicht mit Laubengangkonstruktion und geplantem Anbau**

Quelle: Haushaltsunterlage Bau, Stand Dezember 2020, Deckblatt

Wir sind der Auffassung, dass der geplante Anbau nicht die Ziele der städtebaulichen Rahmenplanung 2030 widerspiegelt. In dieser haben sich das UKH und die Stadt Halle (Saale) dazu bekannt, dass die Qualität des Ensembles im Wesentlichen durch die Baudenkmäler bestimmt wird. Der Anbau verdeckt einen nicht unerheblichen Abschnitt der Südfassade der historischen Krankenbaracke. Der dort manifestierte Laubengang verliert damit seine Wirkung. Darüber hinaus beeinträchtigt der Anbau das gesamte Erscheinungsbild des Gebäudeteils D.

Auch die untere Denkmalschutzbehörde der Stadt Halle (Saale) hielt die Änderung der Andienung für erforderlich. Sie schlug im Zuge der Planungsabstimmungen vor, den Anbau vom Gebäudeteil D weiter abzurücken, um die Beeinträchtigung der historischen Fassade so gering wie möglich zu halten. Mit der denkmalrechtlichen Genehmigung vom 12. Juni 2021 stimmte sie allerdings, ihrer ursprünglichen Forderung widersprechend, dem Anbau zu.

Wir beurteilen das Andienungsbauwerk als störendes Element. Neben dem erheblichen baulichen Eingriff im Bereich des Sockelgeschosses der ursprünglichen Krankenbaracke verursacht die Planung zur Andienung auch Beeinträchtigungen in der Wahrnehmung des Denkmals. Der Anbau stützt unsere Auffassung, dass die Unterbringung der Post-Mortem-Anlage im Sockelgeschoss des Gebäudeteiles D kein sinnvoller und nachhaltiger Beitrag zur Erhaltung und Aufwertung des Denkmals ist.

**Der Landesrechnungshof beurteilt den geplanten Anbau an den Gebäudeteil D als denkmalbeeinträchtigend. Der Anbau widerspricht der Zielsetzung der städtebaulichen Rahmenplanung 2030. Diese ist auf eine die Denkmale betonende bauliche Entwicklung ausgerichtet. Das beinhaltet auch die Vermeidung von Anbauten, die das Erscheinungsbild insgesamt stören.**

### 2.3 Landesbetrieb BLSA als fachkompetenter Bauherr öffentlicher Vorhaben

Die öffentlichen Vorhaben und Maßnahmen im Zusammenhang mit Baudenkmalern erfordern ein erhöhtes Maß an Achtsamkeit, um Substanzverluste und zerstörende Eingriffe zu vermeiden. Gemäß § 1 Abs. 3 DenkmSchG LSA heißt es dazu:

„(3) Bei öffentlichen Planungen und Baumaßnahmen sind die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege rechtzeitig zu berücksichtigen, so dass die Kulturdenkmale möglichst erhalten bleiben [...].

Bei öffentlichen Bauherren wird eine „strikte Beachtung“<sup>80</sup> des Denkmalschutzes vorausgesetzt. Ihnen kommt eine Vorbildwirkung zu. Demzufolge sind Bauvorhaben so zu planen und auszuführen, dass erhebliche Beeinträchtigungen und Zerstörungen vermieden werden.

Der Landesbetrieb BLSA als fachkompetenter Bauherr zur Umsetzung der staatlichen Hochbaumaßnahmen hat u. a. die Aufgabe, bereits im Zuge der Bauantragstellung dem Nutzer beratend zur Seite zu stehen.

Auf unsere Nachfrage hinsichtlich eines alternativen Standortes zur Unterbringung der Post-Mortem-Anlage informierte die Stabstelle Bau des UKH, dass

- eine wirtschaftliche Lösung zur Unterbringung der Post-Mortem-Anlage über einen Anbau an das bereits sanierte Gebäude der Pathologie in der Magdeburger Straße 14 durch das Universitätsklinikum Halle (Saale) geplant war. Daraus erhoffte man sich Synergien. Auf der Grundlage einer Bauvoranfrage des UKH im Jahr 2018 lehnte die Stadt Halle (Saale) aber diese Lösung ab. Nach Auffassung der unteren Denkmalbehörde und des LDA vereinbare sich der Anbau nicht mit der denkmalschutzrechtlichen Zielsetzung der städtebaulichen Rahmenplanung 2030. Diese sind die Leerstandbeseitigung, die Betonung der Einzeldenkmäler sowie die Wahrung der harmonischen Anordnung als Gesamtensemble.

---

<sup>80</sup> Hinweise zu den Erläuterungen und Verwaltungsvorschriften zum Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt; Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 14. Mai 2021 - 63.57704, MBl. LSA Nr. 18/2021 vom 17. Mai 2021; zu § 1 Abs. 3.

Darüber hinaus teilte uns das UKH per E-Mail mit, dass

- nach Beurteilung des Landesbetriebes BLSA im Sockelgeschoss des Gebäudeteiles E die Flächenverfügbarkeit nicht ausreichend sei und
- „... auch die verbleibenden Gebäudeteile A+B diese Nutzung nicht aufnehmen [können], da die Flächen für einen 3. BA (hauptsächlich Verortung des Ausbildungszentrums) vorgehalten werden müssen.“

Wir sind der Auffassung, dass der Landesbetrieb BLSA zur Umsetzung des beantragten Baubedarfs verpflichtet war, gemeinsam mit dem Nutzer nach denkmalgerechten Lösungen zu suchen. Der Campus verfügt über Leerstand, der u. U. Alternativen bietet. Auch wurde eine Unterbringung der Post-Mortem-Anlage in den Gebäudeteilen A und B nicht untersucht. Hierzu fehlt es an der Raumplanung zum 3. BA. Im Ergebnis liegt ein Entwurf vor, der zum einen ohne vorliegende Raumplanungen für das Gesamtgebäude der Magdeburger Straße 16 entwickelt wurde und zum anderen die übrigen Objekte auf dem nördlichen Campus nicht mit einbezogen hat.

**Die Planung des Landesbetriebes BLSA zum 2. BA widerspricht seiner Vorbildfunktion und der besonderen Verpflichtung, Denkmale zu erhalten. Das Versäumnis, frühzeitig alternative Bedarfsdeckungen zu untersuchen, führte zu einer kritikwürdigen Planung.**

#### 2.4 Denkmalrechtliche Genehmigung

Alle Maßnahmen an einem Kulturdenkmal sind denkmalrechtlich genehmigungspflichtig. Dabei werden die Auswirkungen geprüft, die die Planung auf die Substanz und das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals haben wird. In der Regel wird die denkmalrechtliche Genehmigung im Rahmen der Baugenehmigung erteilt. Da der Landesbetrieb auf der Grundlage des § 76 Bauordnung Land Sachsen-Anhalt über die baurechtliche Zulässigkeit in eigener Zuständigkeit entscheidet, ist die denkmalrechtliche Genehmigung gesondert bei der unteren Denkmalschutzbehörde zu beantragen.

Dies gilt nicht für Vorhaben, die zur Zerstörung des Baudenkmals führen. Dafür ist ein Antrag bei der oberen Denkmalschutzbehörde (§ 14 Abs. 10 DenkmSchG LSA), dem Landesverwaltungsamt zu stellen. Denkmalzerstörende Vorhaben sind nur genehmigungsfähig, wenn alle Erhaltungsmaßnahmen ausgeschöpft wurden (§ 10 Abs. 6).

„Die Zerstörung ist abweichend vom allgemeinen Sprachgebrauch nicht mit der vollständigen Vernichtung der Substanz gleichzusetzen. Es kommt vielmehr

darauf an, ob der Denkmalcharakter, also die Eigenschaft als Kulturdenkmal verloren geht.“<sup>81</sup>

Für das Vorhaben Magdeburger Straße 16 ist gemäß § 10 DenkmSchG LSA eine denkmalrechtliche Genehmigung erforderlich. Diese lag zum Zeitpunkt unserer Prüfung noch nicht vor.

*Das Ministerium der Finanzen übermittelte die Genehmigung als Anlage zur Stellungnahme vom 30. September 2021. In diesem Zusammenhang führte das Ministerium aus, dass die Genehmigung nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 am 23. Juni 2021 durch die untere Denkmalschutzbehörde erteilt wurde. Grundlage dafür war unter anderem die denkmalrechtliche Einschätzung des beteiligten LDA.*

*Danach lag „trotz erheblicher Eingriffe keine Beeinträchtigung im Sinne des § 10 DenkmSchG LSA“ vor.*

*„Ausschlaggebend für diese [...] Einschätzung war vor allem die starke spätere Überformung beider Gebäudeabschnitte, die ursprüngliche Strukturen bereits kaum noch nachvollziehbar macht.“*

Wir kritisieren die Einschätzung des LDA. Diese steht im Widerspruch zum eigentlichen Gebäudestatus eines Kulturdenkmals. Wenn das LDA beurteilt, dass „ursprünglichen Strukturen“ kaum erkennbar sind, dann stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Denkmalwürdigkeit.

Darüber hinaus handelte es sich nicht – dem § 14 Abs. 1 Nr. 1 DenkmSchG LSA entsprechend – um den Tatbestand der Instandsetzung, Umgestaltung oder Veränderung eines Kulturdenkmals. Nach unserer Auffassung lag somit die denkmalrechtliche Genehmigung auch nicht in der Zuständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörde und damit der Stadt Halle (Saale). Sie ist nicht befugt, über die Zulässigkeit zerstörender Eingriffe zu entscheiden.

Wie vorab unter Punkt 2.1 dargelegt, erfordert die Unterbringung der Post-Mortem-Anlage im Sockelgeschoss des Gebäudeteiles D einen erheblichen Eingriff in das Denkmal bis zur Zerstörung seiner Denkmaleigenschaft. Entsprechend den Ausführungen unter Punkt 2.2 wird zusätzlich ein das Erscheinungsbild beeinträchtigender Anbau hinzugefügt. Diese Eingriffe regeln sich nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 und 5 DenkmSchG LSA. Sie können ausschließlich vom Landesverwaltungsamt als obere Denkmalschutzbehörde genehmigt werden, nicht von der Stadt Halle (Saale).

---

<sup>81</sup> Hinweise zu den Erläuterungen und Verwaltungsvorschriften zum Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt; Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 14. Mai 2021 - 63.57704, MBl. LSA Nr. 18/2021 vom 17. Mai 2021; zu § 14 Abs. 10.

Ob die geplanten Eingriffe dann am Denkmal genehmigungsfähig sind, bestimmt sich gemäß § 10 Abs. 2 DenkmSchG LSA nur aus:

- nachgewiesenen wissenschaftlichen Gründen im öffentlichen Interesse,
- überwiegend öffentlichem Interesse anderer Art oder
- der unzumutbaren Belastung bei unverändertem Erhalt des Denkmals. Das Land Sachsen-Anhalt darf als öffentlicher Eigentümer die Unzumutbarkeit für sich selber nicht geltend machen.

Neben diesen Gründen muss außerdem nachgewiesen werden, dass alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, um das Denkmal zu erhalten (§ 10 Abs. 6 DenkmSchG). Ziel ist es, so die Eingriffe auf ein notwendiges Mindestmaß zu beschränken und die Denkmalverträglichkeit zu sichern. Nur wenn es keine Alternative für die Umsetzung eines Vorhabens mit öffentlichem Interesse gibt, besteht eine Genehmigungsfähigkeit. In diesem Zusammenhang kritisierten wir bereits unter Punkt 2.3 die fehlende Raumplanung für den gesamten Gebäudekomplex Magdeburger Straße 16 sowie die fehlende Einbeziehung der übrigen Objekte auf dem nördlichen Campus. Der Landesbetrieb BLSA führte keine Untersuchungen zu Alternativstandorten durch, um das Gebäudeteil D auch im Sockelgeschoss denkmalverträglich erhalten und pflegen zu können. Die Voraussetzung für eine genehmigungsfähige Zerstörung der ehemaligen Krankenbaracke liegen damit aus unserer Sicht nicht vor.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat die untere Denkmalschutzbehörde unter Mitwirkung der Denkmalfachbehörde ihren Zuständigkeitsbereich überschritten. Im vorliegenden Fall sieht der Landesrechnungshof die Zuständigkeit bei der oberen Denkmalschutzbehörde**

### **3. Fazit**

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Unterbringung der Post-Mortem-Anlage im Sockelgeschoss der historischen Krankenbaracke zu einer Planung führt, die gegen das DenkmSchG LSA verstößt. Sie birgt zudem erhebliche bauliche und finanzielle Risiken.**

**Zukünftig erwartet der Landesrechnungshof vom Landesbetrieb BLSA, der unteren Denkmalschutzbehörde der Stadt Halle (Saale) sowie dem LDA einen sensibleren Umgang mit Denkmalen.**

**Mit der Andienung zur Post-Mortem-Anlage ist darüber hinaus ein Anbau geplant, der als stark denkmalbeeinträchtigend zu beurteilen ist. Dieser widerspricht der Zielsetzung der städtebaulichen Rahmenplanung 2030 zur Entwicklung des historischen Areals.**

**Mit der Planung des Umbaus und der Sanierung des Gebäudeteiles D kommt der Landesbetrieb seiner Vorbildfunktion und Verpflichtung im Umgang mit Baudenkmalern, die er als Bauherr öffentlicher Vorhaben hat, nicht ausreichend nach.**

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens nicht im Zuständigkeitsbereich der unteren Denkmalschutzbehörde lag. Im vorliegenden Fall hätte diese die obere Denkmalschutzbehörde vornehmen müssen.**

Einzelplan	20	–	Staatlicher Hochbau und Liegenschaftsmanagement
Kapitel	20 04	–	Hochschulbau
Titelgruppen	93	–	Kofinanzierung von EU-Mitteln (EFRE V) für die Förderperiode 2014 - 2020, Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten
	98	–	Kofinanzierung von EU-Mitteln (EFRE IV) für die Förderperiode 2007 - 2013
geprüftes Haushaltsvolumen		–	ca. 12,3 Mio. €

## 9 Finanzieller Schaden für das Land durch Vergaberechtsverstöße und Teilung einer Baumaßnahme

---

**Der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt hat bei der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen gegen gültiges Vergaberecht verstoßen. EFRE-Mittel wurden daraufhin von der Investitionsbank zurückgefordert.**

**Das Ministerium der Finanzen teilte die Sanierung des Gebäudes 12 der Otto-von-Guericke-Universität in zwei Bauabschnitte. Mehrleistungen und Mehrkosten bei den Planungs- und Bauleistungen waren die Folge.**

### 1. Vorbemerkungen

Das Gebäude 12 der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg wird als Institutsgebäude für Fertigungstechnik und Qualitätssicherung genutzt. Es gliedert sich in den Gebäudeteil 12, in dem sich das Hauptgebäude mit Büro- und Seminarräumen, Werkstätten und Laboren befindet, sowie den Gebäudeteil 12.1, der Versuchshalle.

Aufgrund des sanierungsbedürftigen Bauzustandes war die Instandsetzung des Gesamtgebäudes geplant.

Das Ministerium der Finanzen veranschlagte die große Baumaßnahme (GNUE<sup>82</sup>) erstmalig im Haushaltsjahr 2012/2013 im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 04 TGr. 62 mit geschätzten Gesamtbaukosten i. H. v. 9,06 Mio. €. Die Finanzierung sollte mit Landesmitteln erfolgen.

In der Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 26. September 2012 unterrichtete das Ministerium der Finanzen über Änderungen in der Finanzierung von geplanten Baumaßnahmen der OVGU. Diese betrafen u. a. auch das Gebäude 12.

Das Ministerium der Finanzen hatte beschlossen, die Umsetzung der Sanierungsmaßnahme unter Inanspruchnahme von Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) durchzuführen und damit ca. 75 % der Baukosten durch die Europäische Union (EU) gefördert zu bekommen.

Aufgrund der zeitlichen Begrenzung der Förderperiode EFRE IV bis 2013<sup>83</sup> beschloss das Ministerium der Finanzen, die Sanierung des Gebäudes 12 in zwei Bauabschnitte (BA) zu unterteilen.

Der 1. Bauabschnitt sollte in diese Förderperiode fallen. Der 2. Bauabschnitt war für das Nachfolgeprogramm EFRE V mit der Förderperiode 2014 bis 2020 vorgesehen.

Mit Planungsauftrag vom 1. Oktober 2012 beauftragte das Ministerium der Finanzen den Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA) mit der Vorplanung für das gesamte Gebäude 12 und mit der Festlegung eines 1. Bauabschnittes.

Wir hatten im Rahmen der Prüfung der Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau)<sup>84</sup> für den 1. BA das Ministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass die Planung und Ausführung in zwei Bauabschnitten zu Kostensteigerungen führen würden. Weiterhin wären ein erhöhter Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand erforderlich. Unsere Empfehlung, eine Teilung der Gesamtbaumaßnahme in zwei Bauabschnitte sowohl bei der Planung als auch bei der Realisierung – zumindest ausgewählter Gewerke – zu vermeiden, konnte das Ministerium aus fachtechnischer Sicht nachvollziehen. Allerdings verwies es darauf, dass eine Realisierung der Gesamtbaumaßnahme in einem Bauabschnitt aus Finanzierungsgründen nicht möglich sei.

Die HU-Bau für den 1. BA wurde dem Ausschuss für Finanzen am 28. August 2013 zur Beschlussfassung der Baumaßnahme vorgelegt, die HU-Bau für den 2. BA am 14. Februar 2018.

---

<sup>82</sup> GNUE - große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten.

<sup>83</sup> Abrechnung der geförderten Baumaßnahmen bis 2015/16 möglich.

<sup>84</sup> Vergleichbar mit den Leistungsphasen 3 bis 4 Gebäudeplanung.

Der 1. Bauabschnitt (BA) des Gebäudes 12 wurde ab dem Haushaltsjahr 2014 im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 04 TGr. 98 – Kofinanzierung<sup>85</sup> von EU-Mitteln (EFRE IV) für die Förderperiode 2007 bis 2013 veranschlagt, der 2. BA ab dem Haushaltsjahr 2015/2016 im Kapitel 20 04 TGr. 93 - Kofinanzierung von EU-Mitteln (EFRE V) für die Förderperiode 2014 bis 2020.

Die ordnungsgemäße Verwendung der EFRE – Mittel war durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt im Auftrag der Bewilligungsbehörde (hier: des ehemaligen Kultusministeriums) zu prüfen und der statistische Nachweis der EU vorzulegen.

Wir haben die Planung und Durchführung der Baumaßnahme und deren Teilung in 2 Bauabschnitte (BA) unter Beachtung wirtschaftlicher und baufachlicher Gesichtspunkte geprüft.

Erst mit der Festsetzung des Leistungsumfangs und der Kosten durch das Ministerium der Finanzen Anfang 2018 war eine fachliche Beurteilung der Planung des 2. BA und damit eine Betrachtung der Gesamtbaumaßnahme, einschließlich der Auswirkungen der Teilung in zwei Bauabschnitte, möglich.

## 2. Ausgewählte Feststellungen

### 2.1 Verstoß gegen das Vergaberecht bei der Auftragsvergabe für die Planung des Gebäudes 12.1

#### a) Nichtbeachtung des § 3 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge [Vergabeverordnung (VgV)<sup>86</sup>]

Gemäß § 3 Abs. 7 S. 1 der VgV ist bei der Schätzung des Auftragswerts der voraussichtliche Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer zugrunde zu legen.

Soweit eine zu vergebende freiberufliche Leistung nach § 5 VgV in mehrere Teilaufträge derselben freiberuflichen Leistung aufgeteilt wird, müssen die Werte der Teilaufträge zur Berechnung des geschätzten Auftragswertes addiert werden.

Am 1. Oktober 2012 erteilte das Ministerium der Finanzen dem Landesbetrieb BLSA per Erlass den Planungsauftrag für die Vorplanung<sup>87</sup> der Gesamtmaßnahme und die Aufstellung der Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau)<sup>88</sup> für einen festzulegenden 1. Bauabschnitt. Für die Planung und die Umsetzung des 1. Bauabschnitts waren Haushaltsmittel in Höhe von ca. 3 Mio. € geplant.

<sup>85</sup> Anteil der Landesmittel an den Baukosten.

<sup>86</sup> VgV 2011.

<sup>87</sup> Leistungsphase 2 Gebäudeplanung.

<sup>88</sup> Vergleichbar mit den Leistungsphasen 3 bis 4 Gebäudeplanung.

Die Gesamtbaumaßnahme war zu diesem Zeitpunkt mit geschätzten Gesamtkosten von 9,06 Mio. € im Haushaltplan veranschlagt.

Unter Zugrundelegung von Gesamtkosten für die Sanierung des Gebäudes 12 i. H. v. 9,06 Mio. € wurden für die Planungsleistungen der Gebäudeplanung – Leistungsphase 2 – Vorplanung ein Honorar von 32.268,48 € und für den 1. BA mit einer geschätzten Kostenobergrenze der Baumaßnahme von 3,0 Mio. € für die Leistungsphasen 2 bis 8 ein Honorar von 156.667,58 € durch den Landesbetrieb BLSA geschätzt. Die zu erwartenden Planungshonorare für die Planung und Durchführung (Leistungsphasen 2 bis 8) des 2. BA wurden nicht in die Ermittlung des Auftragswertes einbezogen.

#### b) Verstoß gegen das Vergaberecht

Die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) war bis April 2016 für die Beauftragung von Architekten- und Ingenieurleistungen oberhalb des EU-Schwellenwertes durch den öffentlichen Auftraggeber anzuwenden<sup>89</sup>.

In § 2 VgV 2011 war der maßgebliche EU-Schwellenwert mit 193.000 € netto für Dienstleistungen festgelegt.

Für die Vorplanung der Gesamtmaßnahme und die Planung des 1. BA führte der Landesbetrieb BLSA bei einem zugrunde gelegten Auftragswert von 188.936,06 €<sup>90</sup> eine nationale Vergabe durch. Für die Vergabe der freiberuflichen Leistung wurden hierzu drei Angebote von Planungsbüros eingeholt.

Den Vertrag mit dem ausgewählten Architekturbüro zur Gebäudeplanung schloss der Landesbetrieb BLSA am 19. Dezember 2012.

Zwei Monate später, am 25. Februar 2013, stellte der Landesbetrieb BLSA die Ergebnisse der Vorplanung für das Gesamtgebäude dem Ministerium der Finanzen und dem Nutzer vor. Für die Gesamtmaßnahme hatte der Landesbetrieb BLSA Baukosten – ohne Erstausrüstung – von 12.541.000 € ermittelt, davon 5.462.000 € für den 1. BA.

Im April 2016 stellte die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) im Rahmen der Prüfung zur Ordnungsmäßigkeit der Vergabe der Leistung Gebäudeplanung für die o. a. Gesamtmaßnahme Folgendes fest:

„Bezogen auf die Prüfung des Vergabeverfahrens wurde festgestellt, dass die Vergabe der Gebäudeplanungsleistungen ohne Durchführung eines europaweiten

<sup>89</sup> § 1 Absatz 2 VOF.

<sup>90</sup> 32.268,48 € + 156.667,58 €.

VOF-Verfahrens mit entsprechender Bekanntmachung der beabsichtigten Auftragsvergabe nicht zulässig war.“

Die IB verwies auf die nicht ordnungsgemäße vergaberechtliche Bewertung bezüglich der Beauftragung der Gebäudeplanung. Die Teilung in einen 1. und 2. BA bei der Festlegung des Auftragswertes war unzulässig. Die Maßnahme war nach Auffassung der IB als ein einheitliches Beschaffungsvorhaben i. S. des europäischen Vergaberechts anzusehen.

In den weiteren Ausführungen merkte die IB an, dass die Auftragserteilung der Gebäudeplanung (Objektplanung) nach Leistungsanfrage bei den Teilnehmern ohne vorherige Bekanntmachung erfolgte. Durch diese Verfahrensweise der nicht öffentlichen Auftragsbekanntmachung hatte der Landesbetrieb BLSA gegen die Regelungen des § 9 der VOF, insbesondere gegen die Benachrichtigungspflicht und damit auch gegen das Transparenzgebot verstoßen.

Das Ministerium der Finanzen hatte am 26. Juli 2016 zu dem o. a. Sachverhalt eine rechtliche Bewertung hinsichtlich der Vergabe der Gebäudeplanung vorgenommen und kam zu folgendem Ergebnis:

„Von dem dargestellten Sachverhalt ausgehend ist festzustellen, dass das [...] genannte Vorhaben mit einem Vergabeverstoß behaftet ist.“

Diese Einschätzung wird auch vom Landesrechnungshof geteilt.

Die Darstellung des Landesbetriebes BLSA, dass die Planung und Durchführung des 2. BA nicht in die Schwellenwertberechnung eingeflossen sei, weil dies nicht in einem funktionalen Zusammenhang mit den Planungsleistungen für die Vorplanung und die Planung und Durchführung des 1. BA stand, wurde im Rahmen der rechtlichen Prüfung durch das Ministerium der Finanzen damit nicht bestätigt.

Neben dem Vergabeverstoß bei der Gebäudeplanung führte die Teilung in zwei Bauabschnitte für die Schätzung des Auftragswertes zu weiteren Vergabeverstößen bei den Fachplanern.

Die IB hat insgesamt die Verstöße bei der Vergabe der Gebäude- und Fachplanung als „schwer“ und damit als 100%igen Verstoß gegen das Vergaberecht gewertet.

Wir konnten der Meldung von Unregelmäßigkeiten an die EU (Stand 20. Juli 2016/30. August 2016) durch die IB für die Planungsleistungen folgende Auflistung entnehmen:

**Tabelle 14: Vergabeverstöße bei der Beauftragung der Planung**

Vergabe	Verstoß gegen		finanzieller Fehler (in €)			Grundlage
			Gesamt	EU-Mittel	Landesmittel	
Gebäudeplaner	§ 9 VOF, § 98 Nr.2 GWB	Keine EU- weite Aus- schreibung	391.582,52	293.586,89	97.895,63	100 % des betroffenen Auftrages ...
Fachplaner Elektro	§ 9 VOF, § 98 Nr.2 GWB	Keine EU- weite Aus- schreibung	221.919,22	166.439,41	55.479,81	100 % des betroffenen Auftrages ...
Fachplaner HKLS <sup>91</sup>	§ 9 VOF, § 98 Nr.2 GWB	Keine EU- weite Aus- schreibung	255.748,01	191.811,01	63.937,00	100% des betroffenen Auftrages
<b>Summe</b>			<b>869.249,75</b>	<b>651.937,31</b>	<b>217.312,44</b>	

Von der Gesamtsumme der Planungsleistungen i. H. v. 869.249,75 € forderte die IB die EU-Mittel i. H. v. 651.937,31 € zurück. Dieser Anteil musste durch Landesmittel ersetzt werden.

**Der Landesbetrieb BLSA hat damit bei der Schätzung des Auftragswertes gegen § 3 Abs.7 S.1 VgV<sup>92</sup> verstoßen.**

**Dem Land ist bei dieser Baumaßnahme durch die nicht ordnungsgemäße Anwendung des Vergaberechts bei der Vergabe der Planungsleistungen für die Vorplanung des Gesamtgebäudes und die Planung des 1. BA ein finanzieller Schaden i. H. v. 651.937,31 € entstanden.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Vergaberecht künftig gesetzeskonform angewendet wird, um solche Verstöße zu vermeiden.**

2.2 Verstoß gegen das Vergaberecht bei der Auftragsvergabe für Bauleistungen bei Gebäude 12.1

Auch im Bereich der losweisen Vergabe bei den Gewerken<sup>93</sup> kam es zu Verstößen gegen das Vergaberecht. Beispielhaft ist hier die „unzulässige Direktvergabe“ für die ausgeschriebenen Stahlbauleistungen zu nennen. Diese bewertete die IB im Zuge der Vergabeprüfung als schweren Fehler, der eine 25%ige Kürzungen der förderfähigen Ausgaben dieses Auftrages zur Folge hatte. Das bedeutete allein für das Stahlbaugewerk eine Rückforderung an EU-Mitteln in Höhe von 32.961,67 €.

Insgesamt summierten sich die nicht förderfähigen Investitionskosten auf 100.909,15 €.

<sup>91</sup> HKLS - Heizung, Klimatechnik, Lüftung, Sanitär.

<sup>92</sup> VgV 2011.

<sup>93</sup> Abgegrenzter Bauleistungsbereich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lassen die unter Pkt. 2.1 und 2.2 festgestellten Vergabefehler darauf schließen, dass die mit der Vergabe beauftragten Bediensteten nicht ausreichend geschult waren.

Vergabefehler können zu Bieter Einsprüchen mit Konsequenzen wie Aufhebung des Vergabeverfahrens, Streitigkeiten vor Gericht und wie im vorliegenden Fall zum Verlust von Fördermitteln der EU führen.

**Dem Land ist durch die nicht ordnungsgemäße Vergabe von Bauleistungen im 1. Bauabschnitt ein finanzieller Schaden i. H. v. 100.909,15 € entstanden.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt nachdrücklich, die mit der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen beauftragten Bediensteten ausreichend zu qualifizieren.**

### 2.3 Mehrkosten durch Teilung der Gesamtmaßnahme in einen 1. und 2. Bauabschnitt

Gemäß Punkt 4.1 Abschnitt E der Richtlinie für die Bauaufgaben des Landes (RLBau) ist für die HU-Bau der Preisstand zum Zeitpunkt der Aufstellung durch den Landesbetrieb BLSA maßgebend.

Die Aufteilung einer Gesamtmaßnahme in einzelne Bauabschnitte, die zeitlich versetzt durchgeführt werden, ist in der Regel mit höheren Gesamtkosten verbunden.

Bis zur Submission der Baugewerke ist bereits mit Kostensteigerungen im Vergleich mit dem Kostenstand der HU-Bau zu rechnen.

#### 2.3.1 Mehrkosten durch zeitversetzte Erstellung der HU-Bau für den 2. BA

Die Vorlage der HU-Bau für den 1. BA erfolgte am 28. August 2013 im Ausschuss für Finanzen. Der 1. Bauabschnitt der Sanierung des Gebäudes 12 wurde in den Jahren 2014/15 durchgeführt. Es wurden 34 % der Nettogrundfläche des Gesamtgebäudes saniert.

Im Februar 2018 legte das Ministerium der Finanzen die HU-Bau für den 2. BA dem Ausschuss für Finanzen vor. Insgesamt werden nach Beendigung des 2. BA 2.945 m<sup>2</sup> Nutzfläche (NF 1-6) saniert sein. Die ausgewiesenen Gesamtkosten der HU-Bau betragen für den 2. BA ca. 6,87 Mio. €.

Auf der Basis der „Preisindizes für die Bauwirtschaft“ ergab sich eine Preissteigerung vom Zeitpunkt der Aufstellung der HU-Bau – 1. BA (2013) bis zum Zeitpunkt der Aufstellung der HU-Bau – 2. BA (2018) von ca. 8,9 %.

Die geplanten Kosten für den 2. Bauabschnitt hätten bei Vorlage einer gemeinsamen HU-Bau (1. und 2. BA) zum 28. August 2013 bei ca. 6,31 Mio. € gelegen.

**Damit ergaben sich allein aufgrund der zeitlich versetzten Planung zwischen dem 1. BA und dem 2. BA gemäß der Kostenberechnung rein rechnerisch Mehrkosten von ca. 561.393 €.**

2.3.2 Mehrkosten im Bereich der Planung (KG 700 Baunebenkosten) nach Fertigstellung des 1. BA und Planung des 2. BA

a) Zeitversetzte Beauftragung der Planung

Durch die Teilung der Baumaßnahme wurden auch die Aufträge für die Fachplaner zu unterschiedlichen Zeitpunkten vergeben. Die der Honorarberechnung zugrunde liegenden anrechenbaren Kosten wurden auf die zwei Bauabschnitte aufgeteilt.

Zwei einzelne Beauftragungen für einen Fachplaner führen in der Summe zu einem höheren Honorar als bei einer Gesamtbeauftragung, da bei steigenden anrechenbaren Kosten das prozentual zustehende Honorar gemäß HOAI sinkt.

Beispielhaft sei hierzu auf die Planung der Technischen Ausrüstung verwiesen:

Im Bereich der Technischen Ausrüstung liegt das Honorar bei 2 Aufträgen mit anrechenbaren Kosten von je 100.000 € bei jeweils 21,8 %, d. h. in Summe bei 43.600 € (Gültigkeit der HOAI 2009). Gibt es jedoch nur einen Auftrag mit anrechenbaren Kosten für die Honorarermittlung von 200.000 €, beträgt das Honorar nur noch 18 % der anrechenbaren Kosten, d. h. 36.000 €. Somit entstehen durch eine getrennte Auftragsvergabe Mehrkosten i. H. v. 7.600 €.

Zusätzlich führte die Änderung der geltenden HOAI von der Fassung 2009 zur Fassung 2013 zu Honorarsteigerungen für die Planer des 2. BA. Hinzu kamen Preissteigerungen im Baugewerbe im Zeitraum von 2013 – 2018 von 8,9 %, die zu höheren anrechenbaren Kosten für die Berechnung des Honorars führten. Insgesamt ergaben sich Mehrkosten im Bereich der Planung von ca. 507.300 € (Planungskosten des 1. BA und Planungskosten in der HU-Bau des 2. BA).

## b) Erneute Beauftragung der Vorplanung im 2. BA

Aufgrund der Neubeauftragung von Planern für die Umsetzung des 2. BA war für diesen BA teilweise erneut eine Vorplanung (Leistungsphase 2) durch die Ingenieurbüros erforderlich.

Dies betraf vor allem:

- die Gebäudeplanung,
- die Planung der Freianlagen sowie
- die Ingenieurbauwerke und
- die Tragwerksplanung.

Die Planer für die technische Gebäudeausrüstung, die bereits den Auftrag für die Vorplanung zur Gesamtmaßnahme im Vorfeld der Umsetzung des 1. BA erhalten hatten, bewerteten ihren Aufwand für die Leistungsphase 2 mit 1 % entsprechend den Honorartabellen der HOAI. Sie erweiterten die Planungen des 1. BA.

Die erst für den 2. BA beauftragten Planer werteten ihren Aufwand höher (zwischen 1,75 % bis 13 % des Gesamthonorars).

Die daraus entstandenen Kosten lagen bei ca. 41.800 €.

## c) Doppelte Beauftragung des Brandschutzkonzeptes, des Nachweises nach EnEV und des Energiekonzeptes

Im Rahmen der Baumaßnahme wurden folgende Aufträge an Freiberuflich Tätige für Leistungen gemäß HOAI zu vergeben:

- Erstellung des Brandschutzkonzeptes,
- Nachweis nach EnEV im Bereich der thermischen Bauphysik und
- Erstellung des Energiekonzeptes (Förderung durch EFRE IV, V).

Diese Leistungen waren bereits bei der Umsetzung des 1. BA für das Gesamtgebäude beauftragt worden, da

- das Brandschutzkonzept und die darin enthaltenen Fluchtwege
- der Nachweis im Bereich der thermischen Bauphysik und die Vorgaben der EnEV
- das Energiekonzept und die darin vorgegebenen Varianten für die Wärme- und Kälteversorgung

für das gesamte Gebäude zu betrachten waren.

Das Energiekonzept war darüber hinaus für die Beantragung der Förderung durch die EU zwingende Voraussetzung.

Für den 2. BA mussten diese Leistungen aufgrund von Gesetzesänderungen (EnEV) sowie notwendigen Präzisierungen im Bereich des Brandschutzes und des Energiekonzeptes erneut beauftragt werden.

Der durch diese doppelten Beauftragungen entstandene Mehrkostenanteil beträgt ca. 34.000 €.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass durch die Entscheidung zur Teilung der Baumaßnahme in 2 Bauabschnitte allein in den in a) bis c) aufgelisteten Fällen bis zum jetzigen Zeitpunkt Mehrkosten i. H. v. ca. 583.100 €<sup>94</sup> entstanden sind.

Die voraussichtlichen Mehrkosten in der Kostengruppe 700 sind nicht abschließend und werden nach Schlussrechnung für beide Bauabschnitte höher liegen.

**Die Teilung der Gesamtmaßnahme „Sanierung Gebäude 12“ in zwei Bauabschnitte führte sowohl zu Leistungsüberschneidungen als auch zu Neubeauftragungen für Planungsleistungen und damit zu Kostenerhöhungen gegenüber einer durchgeführten Einzelmaßnahme. Damit haben sich die vom Landesrechnungshof bereits in 2013 bei der Prüfung der HU-Bau des 1. BA geäußerten Bedenken bestätigt.**

*Das Ministerium der Finanzen führt in seiner Stellungnahme vom 29. September 2021 aus, dass für die EU-Förderperiode 2007 - 2013 noch Fördermittel zu Verfügung standen, für die eine förderfähige Maßnahme gesucht wurde, um diese Mittel nicht verfallen zu lassen. Aus diesem Grund wurde entschieden, für die Sanierung des Gebäudes 12 eine Vorplanung zu beauftragen und auf dieser basierend einen noch in der Förderperiode realisierbaren Bauabschnitt zu bilden.*

*Bei Nichtteilung der Baumaßnahme wären dem Land EFRE-Mittel i. H. v. 4,0 Mio. € verloren gegangen. Die zusätzlichen Planungskosten und auch Doppelbeauftragungen aufgrund geänderter Vorschriften durch Teilung der Baumaßnahme würden die EU-Mittel nicht aufwiegen.*

*Eine Umsetzung der Baumaßnahme sei aufgrund fehlender Haushaltsmittel nicht ab 2012 möglich gewesen.*

**Der Landesrechnungshof kann grundsätzlich die Einbeziehung von EU-Mitteln zur Finanzierung von Bauvorhaben des Landes nachvollziehen. Das entbindet die Verwaltung jedoch nicht von einem sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit diesen.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt aufgrund seiner Prüfungsergebnisse, künftig Einzelmaßnahmen auf eine Förderperiode zu beschränken und eine Teilung in**

---

<sup>94</sup> 507.300 € + 41.800 € + 34.000 € = 583.100 €.

**Bauabschnitte zu vermeiden. Ausnahmen hiervon sollten sich auf solche Baumaßnahmen beschränken, die sich funktional in voneinander unabhängige Bauabschnitte einteilen lassen. Die jeweiligen Entscheidungen sollten auf der Basis der Wirtschaftlichkeit erfolgen.**

### 2.3.3 Zeitlich versetzte Vergabe öffentlicher Planungsaufträge

Die Ausschreibung und Vergabe von freiberuflichen Leistungen durch öffentliche Auftraggeber sind gesetzlich geregelt. Bis zum 17. April 2016 war die VOF oberhalb der EU-Schwellenwerte die gesetzliche Grundlage. Am 18. April 2016 wurde sie von der VgV abgelöst.

Alle Planungsvergaben für die Sanierung des Gebäudes 12 erfolgten bis zum 17. April 2016 auf der Grundlage der VOF. Maßgeblich für die Abgrenzung zwischen VOF und VgV und damit des Beginns eines Vergabeverfahrens war das Datum der Absendung der Bekanntmachung.

Am 29. Oktober 2015 erhielt der Landesbetrieb BLSA den Planungsauftrag des Ministeriums der Finanzen für den 2. Bauabschnitt. 3,5 Monate später, am 10. Februar 2016, fand eine interne Beratung im Landesbetrieb BLSA statt. Dabei wurde u. a. festgelegt, dass für die Durchführung eines künftigen VgV-Verfahrens derzeit eine externe Unterstützung notwendig sei. Begründet wurde dies mit

- dem noch nicht vorhandenem notwendigen Fachwissen im Landesbetrieb BLSA zur rechtssicheren Durchführung der Vergabe nach VgV und
- des noch ausstehenden Vergabeleitfadens der Obersten Technischen Instanz.

Am 17. Mai 2016 beauftragte der Landesbetrieb BLSA mündlich ein Büro mit der „sachverständigen Verfahrensbegleitung“ des EU-weiten Ausschreibungsverfahrens für Planungsleistungen nach VgV. Am 23. August 2016 wurde zwischen den Vertragspartnern der schriftliche Vertrag geschlossen. Die pauschale Vergütung betrug 51.662,66 € (brutto).

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass vom Zeitpunkt des Planungsauftrages vom 29. Oktober 2015 bis zum Inkrafttreten der VgV am 18. April 2016 für den Landesbetrieb BLSA die Möglichkeit bestanden hätte, die Planungsleistungen (bis zum 17. April 2016) EU-weit als VOF-Verfahren auszuschreiben.

Für dieses Vergabeverfahren hätten die Erfahrungen beim Landesbetrieb BLSA vorgelegen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landesbetrieb BLSA zeitnah sein Fachwissen aktualisiert, um als fachkundiger Bauherr des Landes nicht auf externen Sachverständigen zurückgreifen zu müssen.**

#### 2.3.4 Thermische Bauphysik/Energiekonzept – Doppelbeauftragung im 2. BA

Die Energieeinsparverordnung (EnEV)<sup>95</sup> sichert auf der Grundlage des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) die Umsetzung der bautechnischen Standardanforderungen zum effizienten Energieeinsatz bei Gebäuden.

Der entsprechende EnEV- Nachweis ist generell Bestandteil der HU-Bau.

Mit Schreiben vom 19. Februar 2013 ergänzte das Ministerium der Finanzen den Planungsauftrag an den Landesbetrieb BLSA um die Erstellung eines Energieeinsparkonzeptes und einer Lebenszyklusbetrachtung.

Die Leistungen wurden für das Gesamtgebäude, bestehend aus einem zu sanierenden 1. BA und 2. BA, vergeben. Zu diesem Zeitpunkt galt die EnEV 2009. Das Honorar für das beauftragte Büro betrug 35.582,07 €.

Am 26. September 2016 beauftragte der Landesbetrieb BLSA für den 2. BA ein weiteres Planungsbüro mit der Objektplanung – „Gebäude und raumbildende Ausbauten“ sowie auch mit Leistungen der thermischen Bauphysik, dem EnEV-Nachweis für das Gesamtgebäude. Dieser Nachweis für das Gesamtgebäude (1. BA und 2. BA) war auf der Grundlage der EnEV 2014 zu führen. Das Honorar für den EnEV-Nachweis betrug einschließlich Nebenkosten 17.457,60 €.

Mit Datum vom 21./22. März 2017 schloss der Landesbetrieb BLSA einen neuen Vertrag mit dem in 2013 zuerst beauftragten Büro. Dieser beinhaltete unter § 3 des Vertrages folgende Leistungen des Auftragnehmers:

„3.1 Energiebilanzielle Einordnung des 2. Bauabschnitts für Finanzierung und Förderung mit Energie-Effizienz-relevanten Programmen der EU/Bund. Bewertung und Aufstellung des Antrages für energetische Sanierung. Fortschreibung des Energie-Einsparkonzeptes einschl. EnEV-Nachweises für das Gesamtgebäude.“

**Der Landesrechnungshof hält es für kritikwürdig, dass die zusätzliche Beauftragung des ursprünglichen Büros zu einer Überschneidung der vertraglich vereinbarten**

<sup>95</sup> Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) löste die EnEV zum 1. November 2020 ab.

Leistungen beider Planungsbüros führte. So war der EnEV-Nachweis für das Gesamtgebäude für einen sanierten 1. BA und 2. BA Bestandteil der Verträge von beiden.

Der Landesbetrieb BLSA hat mit dieser teilweisen Doppelbeauftragung vermeidbare Mehrkosten verursacht.

### 3. Fazit

Teilweise schwerwiegende Verstöße gegen EU-Recht bei der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen führten zu Rückforderungen von EU-Mitteln. Diese mussten durch Landesmittel ausgeglichen werden.

Vergabefehler können zu Bieter Einsprüchen mit Konsequenzen wie Aufhebung des Vergabeverfahrens, Streitigkeiten vor Gericht und wie im vorliegenden Fall zum Verlust von Fördermitteln führen.

Die Teilung der Gesamtmaßnahme „Sanierung Gebäude 12“ in zwei Bauabschnitte führte sowohl zu Leistungsüberschneidungen als auch zu Neubeauftragungen für Planungsleistungen und damit zu Kostenerhöhungen gegenüber einer durchgeführten Einzelmaßnahme.

Die Begründung des Ministeriums der Finanzen, durch Teilung der Baumaßnahme EU-Fördermittel nicht verfallen zu lassen, ist nachvollziehbar.

Das entbindet die Verwaltung jedoch nicht von einem sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit diesen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt aufgrund seiner Prüfungsergebnisse, künftig Einzelmaßnahmen auf eine Förderperiode zu beschränken und eine Teilung in Bauabschnitte zu vermeiden. Ausnahmen hiervon sollten sich auf solche Baumaßnahmen beschränken, die sich funktional in voneinander unabhängige Bauabschnitte einteilen lassen. Die jeweiligen Entscheidungen sollten auf der Basis der Wirtschaftlichkeit erfolgen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landesbetrieb BLSA zeitnah sein Fachwissen aktualisiert, um als fachkundiger Bauherr des Landes nicht auf externen Sachverständigen zurückgreifen zu müssen.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

## Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten

### Prüfung bei der Medienanstalt Sachsen-Anhalt

---

**Das Medienkompetenzzentrum der Medienanstalt Sachsen-Anhalt bietet medienpädagogische Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen an. Die Veranstaltungen werden bereits ab drei Teilnehmern durchgeführt, was zur Folge hat, dass der Kostendeckungsgrad nur zwischen 6 % bis 9 % der tatsächlichen Kosten liegt.**

**Die pauschale Teilhabe der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitragsaufkommen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hat keinen Bezug zum konkreten Finanzbedarf der Landesmedienanstalten.**

#### 1. Vorbemerkungen

Die Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie hat ihren Sitz in Halle (Saale). Als eine von 14 Landesmedienanstalten übt sie ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung aus. Staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung dürfen der MSA nicht übertragen werden. Die MSA finanziert sich im Wesentlichen aus einem Anteil am Rundfunkbeitragsaufkommen. Zu den Aufgaben der MSA gehören die Zulassung privater Hörfunk- und Fernsehveranstalter in Sachsen-Anhalt, die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen zur Werbung, zum Jugendschutz und zu den allgemeinen Programmgrundsätzen im Rundfunk und im Internet, die Entwicklung von rundfunktechnischer Infrastruktur, die Förderung von Bürgermedien sowie die Medienkompetenzförderung.

Außerhalb des Landeshaushaltes prüften wir auf der Grundlage von § 50 Abs. 3 Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt die Haushaltsführung der MSA.

#### 2. Schulungsangebote des Medienkompetenzzentrums

Einen Aufgabenschwerpunkt sieht die MSA in der Förderung und Vermittlung von Medienkompetenz. Gemäß § 112 Abs. 1 Medienstaatsvertrag in Verbindung mit § 41 Abs. 2 Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt kann die MSA hierfür Mittel aus dem ihr zustehenden Rundfunkbeitrag einsetzen.

In ihrem Medienkompetenzzentrum (MKZ) bietet die MSA medienpädagogische Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für alle Bürgerinnen und Bürger ohne Zugangsbeschränkungen

an. Die Kurse werden von externen Dozenten durchgeführt und finden an Arbeitstagen in der Zeit von 09:00 Uhr bis 16:00 Uhr statt. Ein Kurs umfasst in der Regel zwei bis drei Schultage. Für einen Teil der angebotenen Kurse ist eine Bildungsfreistellung durch den Arbeitgeber möglich. Seit dem 1. Januar 2012 wird für die Teilnahme an den im Schulungskalender ausgewiesenen Kursen eine einheitliche Nutzungspauschale von 10 € pro Schulungsveranstaltung erhoben. Teilnehmer unter 18 Jahren sind von der Zahlung befreit. Die Nutzungspauschale hat nicht den Zweck, eine Kostendeckung zu erreichen. Sie soll nach Aussage der MSA vor allem dem Zweck dienen, mehr Verbindlichkeit für die Anmeldung an den Seminaren beim jeweiligen Teilnehmer zu erreichen. Darüber hinaus soll mit der Pauschale ein minimaler Eigenanteil für die Nutzung der Infrastruktur des MKZ entrichtet werden.

Die Ausgaben der MSA für das MKZ<sup>96</sup> und die Einnahmen aus dem Nutzungsentgelt der Teilnehmer haben wir in der folgenden Tabelle dargestellt. Die Nutzungspauschale trug wie folgt zur Deckung der Ausgaben für das MKZ bei:

**Tabelle 15: Einnahmen Nutzungsentgelt und Ausgaben für das MKZ in €**

	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020
Ausgaben MKZ	154.300	168.471	145.060	136.020
davon Dozentenhonorare	122.053	118.590	108.800	97.304
Einnahmen aus der Nutzungspauschale von 10 € je Teilnehmer	13.350	13.230	12.850	7.960
Ø Kostendeckung	8,6 %	7,9 %	8,9 %	5,9 %

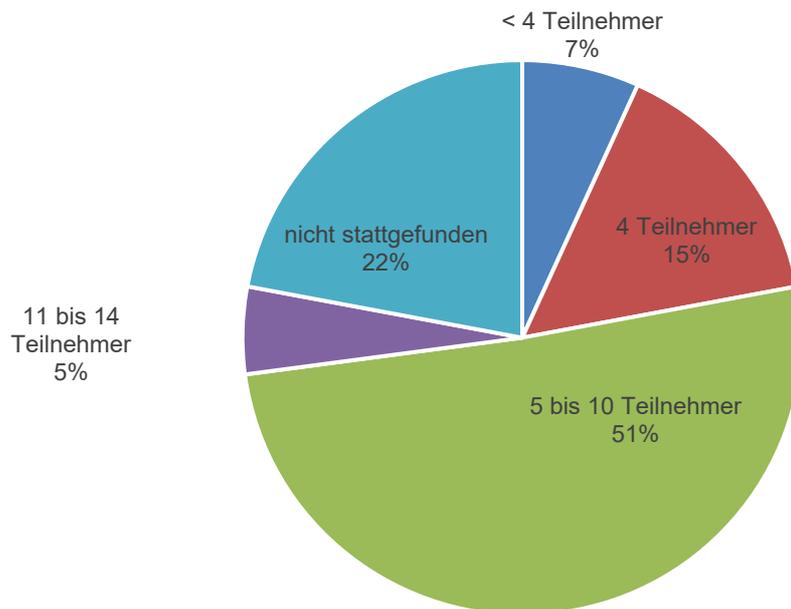
Entsprechend der Teilnahmebedingungen des MKZ erfolgte die Durchführung der Kurse bis 2019 ab einer Mindestteilnehmerzahl von vier Personen. Seit 2020 genügt sogar eine Mindestteilnehmerzahl von drei Personen, damit der Kurs stattfindet.

Im Jahr 2019 bot die MSA insgesamt 224 Kurse im MKZ und 30 Kurse in den Räumen der Bürgermedien<sup>97</sup> an. Von den im II. Halbjahr 2019 angebotenen 118 Kursen<sup>98</sup> fanden 26 Kurse nicht statt, das sind 22 % (vgl. Diagramm 12). Aufgrund von entschuldigtem oder unentschuldigtem Fehlen von Teilnehmern wurden acht Kurse mit einer Teilnehmerzahl unter vier und 18 Kurse mit vier Teilnehmern durchgeführt. Bei 60 Kursen wurde eine Teilnehmerzahl von fünf bis zehn Teilnehmern erreicht. Lediglich sechs Kurse wurden von 11 bis 14 Teilnehmern besucht.

<sup>96</sup> Ohne Personalausgaben für die fest angestellten Mitarbeiter der MSA im MKZ.

<sup>97</sup> Offene Kanäle und nichtkommerzielle Lokalradios.

<sup>98</sup> 102 Kurse im MKZ und 16 Kurse in den Räumen der Bürgermedien.

**Diagramm 12: Anzahl der Teilnehmer in den im II. Halbjahr 2019 angebotenen Kursen**

Quelle: eigene Darstellung

Wir sehen die Festlegung der Mindestteilnehmerzahl von nur drei oder vier Teilnehmern allein schon in Bezug auf die Ausgaben, die der MSA durch die Dozentenonorare entstehen, als zu gering an. So betrug bei einem der Kurse das Honorar des Dozenten 1.470 €. An dem Kurs nahmen vier Personen teil. Das entspricht einem Betrag von 367,50 € je Teilnehmer. Jeder Kursteilnehmer zahlte 10 €.

Zu einem anderen Kurs haben sich sechs Teilnehmer angemeldet. Ein Teilnehmer entschuldigte sich, ein weiterer Teilnehmer fehlte unentschuldigt, so dass der 2-tägige Kurs mit vier Teilnehmern durchgeführt wurde. Es fielen Honorarkosten von 980 € an. Das sind je Teilnehmer 245 €. Diese zahlten jeweils 10 €. Von den Teilnehmern, die entschuldigt oder unentschuldigt dem Kurs fernblieben, wurden die 10 € nicht erhoben, obwohl der pauschale Beitrag von 10 € auch dem Zweck dienen soll, mehr Verbindlichkeit für die Anmeldung an den Seminaren zu erreichen.

In der folgenden Tabelle haben wir die Titel der Kurse dargestellt, welche das MKZ mit vier oder weniger Teilnehmern durchgeführt hat.

**Tabelle 16: Titel der Kurse mit vier oder weniger Teilnehmer im II. Halbjahr 2019**

Lfd. Nr.	Kurs Nr.	Datum	Titel	Tage	Teilnehmer
1	124	19.08.-23.08.	Sprech- und Stimmbildung (Kompaktkurs)	5	4
2	127	21.08.-23.08.	Audioschnitt mit Wavelab	3	4
3	133	02.09.-03.09.	Cyanotypie-Printing in the sunlight	2	4
4	B 018	07.09.-08.09. (Sa.-So.)	Journalistisch texten	2	4
5	143	11.09.-13.09.	Wie viel Power Point? Wie viel Sprache?	3	4
6	152	19.09.-20.09.	Sprech- und Stimmbildung (Kompaktkurs)	2	4
7	156	23.09.-24.09.	Textwerkstatt - die Zweite	2	4
8	157	25.09.-26.09.	ELSTER Steuererklärung online machen: mein Elster und ElsterFormular	2	3
9	162	02.10.	Sachgerechte Verhandlungsführung - Teil 1	1	4
10	166	07.10.-08.10.	Bedeutende Regisseure: David Lynch	2	4
11	167	09.10.-10.10.	Experimentelle Fotografie	2	4
12	177	17.10.-18.10.	Workshop: Linux-Einführung	2	4
13	178	16.10.-17.10.	Öffentlichkeitsarbeit und Umgang mit Medienvertretern	2	4
14	180	24.10.	Andere Menschen besser verstehen - die Kunst der nondirektiven Gesprächsführung	1	2
15	183	24.10.	Webdesign mit Adobe XD - Für Einsteiger	1	2
16	186	28.10.	Journalistische Texte sicher verfassen	1	2
17	191	08.11.	Was tun bei Konflikten im Team? - Systemaufstellung in Arbeitsfeldern	1	4
18	193	11.11.	Affinity Designer - Grafik und Illustration	1	4
19	196	14.11.	Veranstaltungen mit der Presse - Veranstaltungen für die Presse	1	4
20	198	18.11.	Praxis Presse-, Sport- und Eventfotografie	1	4
21	199	18.11.-19.11.	Adobe Illustration Aufbaukurs	2	4
22	202	19.11.-20.11.	Moderation als Kommunikationswerkzeug – Aufbaukurs	2	4
23	207	25.11.-26.11.	Klassisches Portrait in der Fotografie	2	3
24	210	27.11.	Rhetorik- und Kommunikationstraining	1	2
25	218	09.12.	Adobe Premiere CC - Aufbaukurs	1	2
26	224	13.12.	Play fair - Filmpädagogik in der Praxis	1	2

Die große Bandbreite des Kursangebots zeigt, welche Themenvielfalt die MSA dem Begriff der Medienkompetenz zuordnet und demzufolge als förderungswürdig einschätzt. Ob tatsächlich alle Kursinhalte mit dem Begriff Medienkompetenz bezeichnet werden können und damit förderungswürdig sind, ist fraglich.

Wir haben der MSA im Rahmen der Prüfung eine interne Evaluation des Schulungsangebots des MKZ in Bezug auf die angebotenen Kursinhalte, die Kursdauer und die Höhe der Teilnehmerentgelte empfohlen. In diesem Zusammenhang haben wir darauf hingewiesen, dass die MSA für sich festlegt, was sie unter förderungswürdiger Medienkompetenz versteht. Ein angemessener Anteil an der Deckung der entstehenden Ausgaben durch die Teilnehmerbeiträge sollte Ziel der Überprüfung sein, um die Finanzierung aller Aufgaben der MSA auch in Zukunft zu sichern und einen wirtschaftlichen Umgang mit den der MSA zustehenden Rundfunkbeiträgen zu ermöglichen.

Mit Schreiben vom 15. September 2021 hat uns die MSA mitgeteilt, dass die interne Evaluierung des Kursangebots Folgendes ergeben hat:

Das Schulungsangebot des MKZ werde halbjährlich im Programmausschuss der MSA unter Beachtung der zugrunde gelegten Medienkompetenzdefinition von Dieter Baacke<sup>99</sup> und Bernd Schorb<sup>100</sup> und des tatsächlichen festgestellten Schulungsbedarfs diskutiert. Seminarinhalte ohne Bezug zu der definierten Medienkompetenz und/oder ohne relevante Teilnehmernachfrage würden nicht mehr angeboten.

Ab Januar 2022 werde die Nutzungspauschale auf 15 € für mehrtätige Kurse angehoben. In einem Zeitraum von zwei Jahren werde evaluiert, ob dies negative Auswirkungen auf die Teilnahmebereitschaft hat.

Die Teilnehmerzahl werde ab Januar 2022 wieder auf 4 Personen pro Kurs erhöht. Auch hier solle evaluiert werden, ob dies negative Auswirkungen auf die Durchführung der einzelnen Kurse hat.

Die Öffentlichkeitsarbeit des MKZ werde durch geeignete Maßnahmen intensiviert.

**Der Landesrechnungshof nimmt das Ergebnis der internen Evaluation zur Kenntnis. Die Festlegung, dass die Kurse bereits ab einer Mindestteilnehmerzahl von vier Personen durchgeführt werden, hält der Landesrechnungshof unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nach wie vor für zu gering. Er empfiehlt bereits jetzt die Festlegung einer deutlich höheren Mindestteilnehmerzahl. Weiterhin hält er es für erforderlich, dass die MSA alle Kursinhalte kritisch dahingehend überprüft, ob sie zweifelsfrei unter den Begriff der Medienkompetenz fallen.**

---

<sup>99</sup> Dieter Baacke war deutscher Erziehungswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität Bielefeld. In den 1990er Jahren führte er seinen pädagogisch begründeten Begriff der Medienkompetenz in die medienpolitische Diskussion ein.

<sup>100</sup> Bernd Schorb ist ein deutscher Erziehungswissenschaftler und emeritierter Professor für Medienpädagogik und Weiterbildung am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig.

### 3. Pauschale Teilhabe der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitrag

Kernaufgaben der Landesmedienanstalten sind

- die Erteilung von Lizenzen für die Verbreitung von privaten Rundfunkprogrammen,
- die Zuweisung von Frequenzen für die Übertragung,
- die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen zur Werbung, zum Jugendschutz und zu den allgemeinen Programmgrundsätzen im Rundfunk und im Internet,
- die Aufsicht über Anbieter von Benutzeroberflächen, Medienplattformen und Medienintermediären sowie
- die Sicherung der Meinungsvielfalt und die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht.

Weitere Aufgaben sind die Förderung der Medienvielfalt und die Förderung neuer Übertragungswege sowie in einigen Bundesländern die Förderung der Medienkompetenz.<sup>101</sup>

Zur Aufgabenerfüllung erhalten die Landesmedienanstalten gemäß § 10 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag 1,8989 % des Rundfunkbeitragsaufkommens. Aus diesem Anteil erhält jede Landesmedienanstalt einen Sockelbetrag. Der verbleibende Betrag steht den einzelnen Landesmedienanstalten im Verhältnis zum Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag in ihren Ländern zu. Eine landesgesetzliche Kürzung des Anteils ist möglich.

Im Jahr 2019 betrug der Anteil der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitragsaufkommen rund 152,2 Mio. €. Nach landesgesetzlichen Vorwegabzügen bei acht Landesmedienanstalten von insgesamt 44,4 Mio. €<sup>102</sup> und nach Abzug der Kosten für den Beitragseinzug von rund 3,5 Mio. € standen den Landesmedienanstalten im Jahr 2019 rund 104,3 Mio. € zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Das sind rund 68,5 % des Gesamtbeitragsanteils der Landesmedienanstalten.

Der Anteil der Landesmedienanstalten an dem seit 1. April 2015 geltenden monatlichen Rundfunkbeitrag von 17,50 € betrug 0,33 €. Mit der ab 20. Juli 2021 geltenden Beitragserhöhung auf 18,36 € erhalten die Landesmedienanstalten automatisch 2 Cent mehr.

Die pauschale und automatisch Teilhabe der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitragsaufkommen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten steht seit Jahren in der Kritik der Rechnungshöfe und der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-

<sup>101</sup> Quelle: [https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/aufgaben\\_vom\\_04.10.2021](https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/aufgaben_vom_04.10.2021).

<sup>102</sup> Baden-Württemberg (7,897 Mio. €), Berlin/Brandenburg (3,725 Mio. €), Hamburg/Schleswig-Holstein (6,100 Mio. €), Hessen (4,219 Mio. €), Mecklenburg-Vorpommern (0,690 Mio. €), Niedersachsen (4,998 Mio. €), Nordrhein-Westfalen (15,373 Mio. €), Sachsen (1,380 Mio. €).

rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF)<sup>103</sup>, da er keinen Bezug zum konkreten Finanzbedarf der Landesmedienanstalten hat. Bereits die in einigen Bundesländern landesgesetzlich festgelegten Vorwegabzüge machen deutlich, dass der pauschal festgelegte Rundfunkbeitragsanteil bei diesen Landesmedienanstalten als zu hoch eingeschätzt wird.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatten mit Schreiben vom 13. März 2017 die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten gebeten, auch im Interesse der Beitragsstabilität das bestehende System der Finanzierung der Landesmedienanstalten im Zusammenhang mit der AG „Auftrag und Strukturoptimierung der Rundfunkanstalten“ zu überprüfen. Mit Schreiben vom 18. Mai 2017 wurde den Rechnungshöfen mitgeteilt, dass die Rundfunkkommission bereits am 26. Oktober 2016 die Länder beauftragt habe, Zuständigkeiten, Aufgaben und Tätigkeitsfelder der Landesmedienanstalten zu überprüfen. In diesem Zusammenhang sollte auch die jeweilige Verwendung des Anteils gem. § 10 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bei den Landesmedienanstalten in den Blick genommen werden.

Die Staatskanzlei teilte uns mit Schreiben vom 13. Juli 2021 zur Prüfungsmitteilung mit, dass die Finanzierung von Aufgaben aus dem § 10 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmten Anteil bereits seit längerem Gegenstand verschiedener medienpolitischer Erörterungen sei. Ein von allen 16 Ländern getragener Konsens hätte aber bislang nicht erzielt werden können. Die von den Ländern gebildete Arbeitsgruppe habe der Rundfunkkommission im Jahr 2018 berichtet, dass die Aufgaben der Landesmedienanstalten aufgrund von Landesgesetzen und -staatsverträgen, ihre Organisation und Struktur sehr unterschiedlich ausgestaltet seien, sodass eine Vergleichbarkeit der Finanzbedarfe schwer möglich sei. Die Rundfunkkommission habe sich darauf verständigt, die Überprüfung der Zuständigkeiten, Aufgaben und Tätigkeitsfelder der Landesmedienanstalten fortzusetzen.

Wir sehen die pauschale und automatische Teilhabe der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitragsaufkommen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiterhin kritisch, da diese keinen Bezug zum konkreten Finanzbedarf der Landesmedienanstalten hat. In der Folge kann es zu Über-, ggf. aber auch zu Unterfinanzierung einzelner Landesmedienanstalten kommen.

**Der Landesrechnungshof erwartet von der Landesregierung, dass sie sich dafür einsetzt, dass die finanzielle Ausstattung der Landesmedienanstalten überprüft wird. Ziel sollte es sein, dass diese Ausstattung aufgaben- und bedarfsgerecht bemessen wird.**

---

<sup>103</sup> 22. Bericht, Tz. 420.

## Abschnitt D – Ergebnisbericht

**Jahresbericht 2017,  
Teil 1  
Abschnitt B Nr. 8**

**Ungeeigneter Standort des Grundbucharchivs und  
des Rechenzentrums der Justiz für das elektronische  
Grundbuch**

**Wesentlicher Inhalt**

Wir haben im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Mai 2016 im Rahmen der begleitenden baufachlichen Prüfung u. a. Erhebungen im Grundbucharchiv Barby durchgeführt. Das Land nutzt die Schlossanlage in Barby als Grundbucharchiv. Das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz unterhält in der Schlossanlage des Weiteren die Rechenzentren für das elektronische Grundbuch. Der Standort ist durch Hochwasser bzw. aufsteigendes Grundwasser gefährdet. Die Schlossgebäude bieten zudem für die Nutzung als Archiv und Rechenzentrum keine optimalen Bedingungen. Trotz der im Zeitraum von 2012 bis 2016 durchgeführten umfangreichen Baumaßnahmen gewährleisten die als Archiv und für die Rechenzentren genutzten Schlossgebäude im Brandfall aufgrund des geringen Feuerwiderstandes der Bausubstanz keinen ausreichenden Sachschutz. Die für die Lagerung von Archivgut unzureichenden baulichen Gegebenheiten führten zur Verstaubung und Schimmelkontamination der dauerhaft aufzubewahrenden Grundbücher und verursachen hohe Reinigungskosten. Das Ministerium der Finanzen bestätigte, dass die Statik der denkmalgeschützten Gebäude die Einlagerung des Schriftgutes in Räumen der oberen Etagen des Gebäudekomplexes nicht zulässt.

Das Ministerium der Finanzen bestätigte in seiner Stellungnahme vom 28. April 2017 zur Prüfungsmitteilung, dass der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt unsere Auffassung teilt, dass der Standort für das Archiv und die Rechenzentren unzureichend und unwirtschaftlich ist. Es wies darüber hinaus darauf hin, dass aufgrund der schwierigen baulichen Gegebenheiten die bisherigen Investitionen in die Liegenschaft

keine dauerhafte Verbesserung erreichen. Aus diesem Grund sollten alternative Unterbringungsmöglichkeiten geprüft werden.

Das Land hat die Grundbücher und das dazugehörige Schriftgut wie Akten und Urkunden dauerhaft aufzubewahren und vor zerstörenden Einflüssen zu schützen.<sup>104</sup>

Wir haben dem Land empfohlen, den derzeitigen Standort für das Grundbucharchiv und der Rechenzentren der Justizverwaltung schnellstmöglich aufzugeben.

Die Landesregierung teilte mit Stellungnahme vom 26. März 2018 zum Jahresbericht 2017 – Teil 1 – des Landesrechnungshofes mit, dass sich alle Beteiligten darüber einig sind, dass der Standort für das Grundbucharchiv und das Rechenzentrum der Justiz unzweckmäßig und unwirtschaftlich ist und daher alternative Möglichkeiten gesucht werden.

## **Parlamentarisches Verfahren**

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung hat in seiner 17. Sitzung am 7. März 2019 den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen und begrüßt, dass die Landesverwaltung der Empfehlung des Landesrechnungshofes folgt und alternative Möglichkeiten als Standort für das Grundbucharchiv und die Rechenzentren der Justiz sucht und das Ministerium für Justiz und Gleichstellung bestrebt ist, alle Möglichkeiten zu nutzen, die dem Erhalt des Schriftgutes dienen. Der Ausschuss forderte die Landesregierung auf, zügig nach alternativen Lösungsvarianten hinsichtlich der Unterbringung des Grundbucharchives zu suchen.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat sich in der 89. Sitzung 7. Wahlperiode am 17. Dezember 2019 diese Empfehlungen durch Beschluss die Landesregierung zu eigen gemacht (LT-Drs. 7/5449).

---

<sup>104</sup> Verordnung zur Ausführung des Gesetzes zur Aufbewahrung von Schriftgut der Justiz im Land Sachsen-Anhalt Abschnitt D lfd. Nr. 71 der Anlage zu § 1 Absatz 1.

**Weitere Entwicklung**

Die Justizverwaltungen Sachsen-Anhalts, Schleswig-Holsteins, Berlins, der Freien Hansestadt Bremen und der Freien und Hansestadt Hamburg streben für IT-Anwendungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie den Justizvollzug einen IT-Anwendungsbetrieb in der gemeinsamen Sicherheitszone Data Center Justiz (DCJ) innerhalb des Rechenzentrums der Dataport AöR (Dataport) an.

Ziel ist es, unter Berücksichtigung der besonderen Belange der Justiz, die Sicherheit, Funktionsfähigkeit – insbesondere im Hinblick auf Verfügbarkeit, Performanz und Flexibilität der IT-Anwendungen – und Wirtschaftlichkeit des IT-Betriebs der Justiz zu gewährleisten.

Der Entscheidung über die Auslagerung des vollständigen Rechenzentrumsbetriebes zum Landesdienstleister Dataport liegt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde.

Der Landtag hat das Gesetz zur Regelung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt (Justiz-IT-Gesetz - JITG LSA) am 22. April 2021 beschlossen. Dieses Gesetz regelt, dass Dataport zentrale IT-Dienstleisterin für die Justiz des Landes Sachsen-Anhalt, insbesondere für den zentralen Rechenzentrumsbetrieb der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Fachgerichtsbarkeiten und der Staatsanwaltschaften ist. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass mindestens das heute durch Dataport bei dem Betrieb der jeweiligen IT-Anwendung gewährleistete Schutzniveau (insbesondere Grundschutz gemäß dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie EU-Datenschutzrecht) durch das DCJ sichergestellt und fortentwickelt wird.

Die Landesregierung hat dem Landtag bisher zum Ergebnis der Findung alternativer Lösungsvarianten für den Standort des Grundbucharchivs der Justiz nur im Rahmen einer Kleinen Anfrage<sup>105</sup> berichtet. Laut Antwort der Landesregierung vom 2. Oktober 2020 (LT-Drs. 7/6647) zur

---

<sup>105</sup> Kleine Anfrage - KA 7/3966.

Kleinen Anfrage wurde die Auslagerung des Grundbucharchives an einen anderen Standort bisher nicht verfolgt. Die notwendigen Investitionskosten für einen neuen Standort bzw. den Verbleib in Barby sind noch zu ermitteln. Die Landesregierung hat den Landtagsbeschluss vom 17. Dezember 2019 insofern noch nicht vollständig umgesetzt. Im Zuge der Entscheidung über die Standortalternative für das Grundbucharchiv ist zu empfehlen, dass die Landesregierung auch eine Entscheidung zur künftigen Verwendung der Liegenschaft Schlossanlage Barby trifft.

Das Prüfungsverfahren haben wir mit Schreiben vom 26. September 2018 an das Ministerium der Finanzen und gemäß § 96 Abs. 4 LHO abgeschlossen.

**Jahresbericht 2018,  
Teil 1  
Abschnitt B Nr. 2**

**Tarifwidrige Gewährung von Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L**

**Wesentlicher Inhalt**

Wir haben im Jahr 2017 in Landesbehörden einschließlich Hochschulen die Gewährung von Zulagen nach § 16 Absatz 5 TV-L geprüft. In mehr als der Hälfte der von uns geprüften 79 Fälle (41 Fälle) ergaben sich Beanstandungen. So gewährten die Dienststellen Zulagen abweichend von dem tariflich geregelten Zweck. Es erfolgten Zulagenzahlungen, die zur Erreichung des tariflich vorgesehenen Zwecks nicht erforderlich waren. Außerdem wurden Zulagen weitergewährt, obwohl der Grund für die Gewährung der Zulage entfallen war.

Wir haben die Dienststellen aufgefordert, die tarifwidrigen Zulagenzahlungen zu beenden. Wir haben dem Ministerium der Finanzen empfohlen, den Personaldienststellen Durchführungshinweise zur Anwendung der tariflichen Regelungen zu geben.

**Parlamentarisches  
Verfahren  
(Beschlussfassung im  
Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag in seiner Sitzung am 13. Juni 2019 beraten. Er stimmte den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu.

**Weitere Entwicklung**

Die Dienststellen haben die Konsequenzen aus den Prüfungsfeststellungen getroffen. Sie haben die tarifwidrigen Zulagenzahlungen widerrufen und die künftige Beachtung der tariflichen Vorschriften zugesichert.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Rundschreiben vom 21. Februar 2018 für die Personaldienststellen Durchführungshinweise zur Anwendung der tariflichen Regelungen erlassen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

**Jahresbericht 2018,  
Teil 1  
Abschnitt B Nr. 13**

**Überlastungstendenzen in der Stiftung Luthergedenkstätten**

**Wesentlicher Inhalt**

Wir haben die öffentliche Förderung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung einschließlich der Geschäftsstelle „Luther 2017“ geprüft. Für die Geschäftsstelle „Luther 2017“ bezog sich die Prüfung auf die Tätigkeit der Stiftung und der zuständigen Landesministerien. Im Ergebnis unserer Prüfung haben wir folgende wesentlichen Feststellungen getroffen:

Die Stiftung Luthergedenkstätten war mit den zusätzlichen Aufgaben der Vorbereitung des Reformationsjubiläums überlastet.

Der Vorstand und das Kuratorium als die Organe der Stiftung verantworteten Mängel und Verstöße in mehreren Bereichen der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Weiterhin fehlten bei der Stiftung die Voraussetzungen, die Beschäftigungsverhältnisse nach Gründung der Stiftung und darüber hinaus nachweislich tarifgerecht durchzuführen.

In allen Phasen der Haushaltsführung (Planung/Durchführung/Rechnung) erkannte der Landesrechnungshof in der Gesamtschau deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die Stiftung im finanziellen und organisatorischen Bereich überfordert war.

Das Handeln bzw. Nichthandeln des zuständigen Ressorts als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde bzw. als Fachministerium führte zu zuwendungs- und stiftungsrechtlichen Verstößen sowie insbesondere zu Überforderungssituationen in der Stiftungsverwaltung. Dies gefährdete die Erfüllung des eigentlichen Stiftungszweckes und den Stiftungserhalt.

Im Ergebnis der Prüfung haben wir folgende Empfehlungen ausgesprochen:

Überlastungen einer Stiftung durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben müssen künftig durch die Stiftungsaufsicht und Stiftungsorgane vermieden werden. Die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben auf die Stiftung darf nur im satzungsgemäßen Wirkungskreis vorgenommen werden.

Bei einer solchen Übertragung sind Maßnahmen zu ergreifen, die weiterhin eine Erfüllung des Stiftungszweckes sicherstellen.

Dies betrifft insbesondere die Sicherung der Liquidität der Stiftung, indem ausreichende Mittel für benötigtes Personal zur temporären Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben und der Sicherstellung der normalen Aufgabenerfüllung der Stiftungsarbeit zur Verfügung gestellt werden.

Das fachlich zuständige Ministerium hat im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion rechtzeitig steuernd und unterstützend einzugreifen, wenn es Überlastungstendenzen in einer Stiftung des Kulturbereiches (bspw. Jahresrechnung, Liquidität, Planungsgrößen, personelle Ressourcen) erkennt.

**Parlamentarisches  
Verfahren  
(Beschlussfassung im  
Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag des Landesrechnungshofes in seiner Sitzung vom 28. November 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen und den Empfehlungen zugestimmt.

Der Ausschuss beschloss hierbei u. a., dass die Landesregierung einen Bericht zu geeigneten Methoden vorlegt, um zukünftig drohende Überlastungen anzuzeigen oder zu prognostizieren. In seiner Sitzung am 11. Februar 2021 hat der Ausschuss diesen Bericht entgegengenommen und beraten.

Der Landtag beschloss in seiner Sitzung am 11. März 2021 mit der Auflage dieser Aufarbeitung die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2017.

**Weitere Entwicklung**

Die geprüften Stellen haben die umfangreichen Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu Einzelfeststellungen im Wesentlichen umgesetzt bzw. entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

So berichtete die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur, dass für Großinvestitionen der Stiftungen Strukturen geschaffen bzw. ergänzt und die personelle Ausstattung im Rahmen der Fördermittel berücksichtigt werden. Die Finanzierung für Vorhaben von Stiftungen (z. B. Bauhausjubiläums 2019, Sonderinvestitionsprogramm I der Kulturstiftung Sachsen-Anhalt) wird so vorgenommen, dass für die beauftragten Stiftungen eine aufgabenorientierte Planungs- und Finanzierungssicherheit besteht.

Die Liquidität der Landeskulturstiftungen könnte nach Aussagen der Landesregierung bei solchen Verfahren durch die Gewährung von zinslosen Überbrückungsfinanzierungen gesichert und damit Verwerfungen bei den übrigen Aufgabenerfüllungen verhindert werden. An einer einheitlich anwendbaren Lösungsstrategie wird durch die Landesregierung noch gearbeitet.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

**Jahresbericht 2019,  
Teil 1  
Abschnitt B Nr. 1**

**Defizite bei der Steuerfahndung**

**Wesentlicher Inhalt**

Wir prüften im Jahr 2018 die Arbeitsweise im Bereich der Fahndungs- und Strafsachenstellen, die bei den Finanzämtern Halle (Saale) und Magdeburg eingerichtet sind.

Wesentliche Ergebnisse der Prüfung waren:

- Die Fahndungs- und Strafsachenstellen machten von den Möglichkeiten der Vermögensabschöpfung zu wenig Gebrauch. Mit deren Prüfung waren im Finanzamt Halle (Saale) lediglich zwei und im Finanzamt Magdeburg nur ein Bearbeiter betraut.
- Die Berechnungsgrundlagen für die Festsetzung von Hinterziehungszinsen sind von den zuständigen Fahndungs- und Strafsachenstellen an die jeweiligen Festsetzungsfinanzämter zu übermitteln. Die Prüfung ergab, dass dies nicht erfolgt ist.
- Die Änderungen der Besteuerungsgrundlagen durch Ermittlungen der Steuerfahndung werden als festgestellte Mehrergebnisse statistisch erfasst, um u. a. eine Vergleichbarkeit der Arbeitsergebnisse mit anderen Steuerfahndungsstellen (auch bundesweit) zu ermöglichen. Im Jahr 2015 bestanden erhebliche Differenzen zwischen den zur Statistik gemeldeten und den tatsächlich festgestellten Mehrergebnissen, da Beträge wegen einer falschen zeitlichen Zuordnung für 2015 unzutreffend erfasst worden waren.
- In Steuerfahndungsfällen mit großen Mengen beschlagnehmter elektronischer Daten verzögerte sich die Auswertung aufgrund einer unzureichenden IT-Ausstattung erheblich. In Einzelfällen kam es zu Verzögerungen von bis zu einem Jahr. Während dieser Zeit mussten strafrechtliche Ermittlungen ruhen bzw. zurückgestellt werden.

Um den Anteil der kassenwirksamen Mehrergebnisse bei der Steuerfahndung signifikant zu erhöhen, hielten wir es für

dringend geboten, den Personaleinsatz im Sonderbereich der Vermögensabschöpfung zu erhöhen.

Wir erachteten es auch als notwendig, dass die Fahndungs- und Strafsachenstellen die Festsetzung von Hinterziehungszinsen auf Steuervorauszahlungen gewährleisten, indem sie die Daten an die Festsetzungsfinanzämter lückenlos übermitteln. Zudem empfahlen wir dem Ministerium der Finanzen, die Finanzämter bei der Umsetzung des Anwendungserlasses im Hinblick auf die Festsetzung von Hinterziehungszinsen eng zu begleiten und ggf. zeitnah durch weitere praxistaugliche Hinweise zu unterstützen.

Hinsichtlich der technischen Ausstattung der IT-Prüfer der Steuerfahndung hielten wir es für unumgänglich, diese zeitnah zu verbessern, damit die Fahndungs- und Strafsachenstellen den künftigen Anforderungen an die Speicherung und Aufbereitung der ständig steigenden Datenmengen gerecht werden können.

**Parlamentarisches  
Verfahren  
(Beschlussfassung im  
Entlastungsverfahren)**

Die Landesregierung nahm mit Schreiben vom 9. Juni 2020<sup>106</sup> zu den Prüfungsfeststellungen aus dem Jahresbericht Stellung. In der Sitzung des Ausschusses für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung am 14. Januar 2021 wurden die Prüfungsfeststellungen im parlamentarischen Verfahren erörtert.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nahm unseren Beitrag zur Kenntnis und stimmte den Ausführungen zu. Er begrüßte die Schritte der Landesregierung, vermögensabschöpfende Maßnahmen künftig vermehrt zu nutzen und fehlerhaften Doppelerfassungen von Mehrergebnissen vorzubeugen. Der Ausschuss erwartet vom Ministerium der Finanzen, die Festsetzung von Hinterziehungszinsen auf Steuervorauszahlungen nunmehr lückenlos sicherzustellen. Er hält es zudem für dringend geboten, die technische Ausstattung der IT-Prüfer der Steuerfahndung zu verbessern.

Der Landtag beschloss die Entlastung der Landesregierung am 22. April 2021 unter Beachtung der o. g. Maßgaben.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Vorlage 1 zur LT-Drs. 7/5415.

<sup>107</sup> Siehe LT-Drs. 7/7650.

**Weitere Entwicklung**

Das Ministerium der Finanzen erhöhte inzwischen die Anzahl der mit der Vermögensabschöpfung betrauten Beschäftigten in den Fahndungs- und Strafsachenstellen von drei auf insgesamt zehn deutlich. Dadurch soll die Durchführung vermögensabschöpfender Maßnahmen auch in Zukunft weiter intensiviert werden

Zudem geht das Ministerium der Finanzen davon aus, dass die bisher bestehenden Unsicherheiten im Umgang mit Hinterziehungszinsen auf Vorauszahlungen weitestgehend beseitigt sind. Der Anwendungserlass zu § 235 Abgabenordnung wurde neu gefasst. Es bleibe nach Ansicht des Ministeriums der Finanzen nun abzuwarten, ob daneben weiterer Unterstützungsbedarf für die Ämter bestehe.

Künftige Doppelerfassungen bei den statistischen Mehrergebnissen schloss das Ministerium der Finanzen ab dem Statistikjahr 2016 programmtechnisch aus.

Das Ministerium der Finanzen teilte unsere Auffassung, dass die technische Ausstattung der IT-Prüfer der Steuerfahndung zu verbessern sei. Für die Beschaffung diverser Hard- und Software zur Verbesserung der IT-Ausstattung habe es Haushaltsmittel beantragt. Ferner sei die Einbindung von Dataport in den Beschaffungsvorgang geprüft worden.

Sowohl das Prüfungsverfahren als auch das Verfahren zum Jahresbericht sind abgeschlossen.

**Jahresbericht 2019,  
Teil 1  
Abschnitt B Nr. 2**

**Unwirtschaftliches Handeln der Landgestüt Sachsen-Anhalt  
GmbH**

**Wesentlicher Inhalt**

Wir prüften in den Jahren 2017/2018 die Wirtschaftlichkeit der Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH.

Wir stellten fest, dass das Land im Jahr 2014 der Umwandlung des Landgestüts von einem Landesbetrieb in die Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH zugestimmt hatte, obwohl das dafür notwendige wichtige Landesinteresse nicht vorlag.

Nach der Umwandlung in eine GmbH hatte sich die Wirtschaftlichkeit des Landgestüts nicht verbessert.

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

Mit Veräußerung der Hofstelle Prussendorf, des Pferdebestands und landwirtschaftlicher Nutzflächen im Rahmen eines Teilverkaufs zum 1. Oktober 2018 werden die verbleibenden landwirtschaftlichen Flächen in der nun umbenannten Vermögensverwaltungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH verwaltet. Für das Vorhalten einer vermögensverwaltenden GmbH liegt kein wichtiges Landesinteresse vor.

Wir hielten die kritische Prüfung der Voraussetzungen gem. § 65 Abs. 1 LHO vor Umwandlung, Neugründung oder Eingehen einer Beteiligung für unerlässlich. Insbesondere war zu prüfen, ob an der Erfüllung der Aufgaben ein besonderes Landesinteresse bestehe und sich dieses nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise, z. B. durch die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH, erreichen lässt. Wir erwarteten, dass die Beschlüsse des Landtages (vgl. Drs. 7/5415 Nr. 4) umgesetzt werden und die Aufsichtsgremien ihre Kontrollfunktion wahrnehmen.

Die Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht aus, dass das Landesinteresse vorlag und derzeit im

Halten und Verwalten des vorhandenen Landesvermögens gesehen wird. Die mangelnde Umsetzung der Wirtschaftlichkeit begründe sich u. a. aufgrund des kleinen Zuchtgebietes Brandenburg-Anhalt. Neben der Position eines Leiters Gestüt und Leiters Ackerbau wurde die Geschäftsführung in geringfügiger Beschäftigung als ausreichend beurteilt.

**Parlamentarisches  
Verfahren  
(Beschlussfassung im  
Entlastungsverfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nahm den Beitrag in seiner Sitzung am 14. Januar 2021 zur Kenntnis und stimmte den Empfehlungen zu. Er erwartete, dass die Beschlüsse des Landtages umgesetzt werden, die Aufsichtsgremien ihre Kontrollfunktion wahrnehmen und die Gesellschafterversammlung ihren Einfluss gemäß § 65 Abs. 1 LHO geltend macht. Das Ministerium der Finanzen als Gesellschafter der Vermögensverwaltungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH hat die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit sowie das Bestehen des Landesinteresses der Gesellschaft zu bewerten und im Rahmen des Beteiligungsberichtes jährlich Bericht zu erstatten.

Der Landtag nahm den Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt für das Haushaltsjahr 2018 zustimmend zur Kenntnis. Die Landesregierung wurde gebeten, die Feststellungen und Bemerkungen im Bericht des Ausschusses für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung zu beachten (LT- Drs. 7/7650 vom 22. April 2021).

**Weitere Entwicklung**

Die nach der Teilveräußerung verbliebenen Ackerflächen sind verpachtet, da vom Land eine Veräußerung dieser Flächen als nicht wirtschaftlich eingeschätzt wird.

Die Wahrnehmung der Geschäftsführung erfolgt durch die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH seit dem 1. Januar 2017.

Die Darstellung und Bewertung des wichtigen Landesinteresses erfolgt jährlich im Beteiligungsbericht des Landes.

## **Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes**

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

Eine vollständige Übersicht aller Prüfungsverfahren, die wir abgeschlossen haben, teilen wir jährlich gemäß § 96 Abs. 4 LHO dem Landtag mit.

Die aktuelle Mitteilung über die im Jahr 2020 abgeschlossenen Prüfungsverfahren enthält die LT-Drs. 7/7788 vom 3. Juni 2021.

Insgesamt wurden 65 Prüfungen, davon 14 im kommunalen Bereich und 14 Prüfungen der Jahresrechnungen der Stiftungen nach § 109 LHO, benannt.

Neben einer kurzen inhaltlichen Beschreibung des Prüfungsthemas erfolgt ein Hinweis, wenn Prüfungsergebnisse in unserem Jahresbericht aufgenommen sind.

## 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 und Gleichstellung</li> <li>- Bildung und Kultur</li> <li>- Wissenschaft und Forschung</li> <li>- Justiz und Verbraucherschutz</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 15. November 2021.

Dessau-Roßlau im November 2021

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Barthel', written in a cursive style.

Barthel  
Präsident