# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

# Jahresbericht 2022

# Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2021



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

# Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0 Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 bis 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001 Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

# Abkürzungsverzeichnis

Art. Artikel

BFH Bundesfinanzhof

**BGB** Bürgerliches Gesetzbuch

BGBI. Bundesgesetzblatt

Ausschuss für Bildung und Kultur im BIL

Landtag von Sachsen-Anhalt

**BStBI** Bundesteuerblatt

**BVerwG** Bundesverwaltungsgericht

EG Europäische Gemeinschaft

**ELSTER** Elektronische Steuererklärung

**EStG** Einkommensteuergesetz

GG Grundgesetz

Gesetz- und Verordnungsblatt für das GVBI. LSA

Land Sachsen-Anhalt

HHJ Haushaltsjahr

LHO Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt

LVwA Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt

MB Ministerium für Bildung des Landes Sachsen-Anhalt

MF Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt

MK Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt

**OVG** Oberverwaltungsgericht

VG Verwaltungsgericht

VV Verwaltungsvorschriften

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

# Inhaltsverzeichnis

Abkür	rzungsverzeichnis	III
Inhalt	sverzeichnis	IV
Absch	nnitt A – Grundsatzbeitrag	6
Ma	ngelhafte Steuerung des Personalbestandes des Landes	6
Absch	nnitt B – Denkschrift und Bemerkungen	18
1	Sicherstellung von Verwaltungstätigkeit in Krisensituationen	18
2	Mehrausgaben durch Einbindung der Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH in die Aufgabenerfüllung der Staatskanzlei	46
3	Einschränkungen bei der Rechnungsprüfung in den Finanzämtern	57
4	Fehlende Haftungsregelung bei Pflichtverletzungen durch Regierungsmitglieder	64
5	Erhebliche Mängel bei der Förderung von Schullandheimen	70
6	Mängel bei der Besteuerung von Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung	79
7	Mangelhaftes Beteiligungscontrolling durch das Ministerium der Finanzen	87
8	Keine bedarfsgerechte Wohnraumförderung	95
9	Mängel in der Umsetzung von Ortsdurchfahrten und Ortsumfahrungen	105
10	Mängel bei der Neuplanung der B 245	118
11	Erhebung des Wasserentnahmeentgelts ineffektiv	129
12	Erhebliche Defizite bei der Förderung des Landesheimatbundes	
	Sachsen-Anhalt e. V	140
Absch	nnitt C – Ergebnisbericht	158
Hinwe	eis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes	160
Zustä	ndigkeit des Senates	161

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

# Abschnitt A - Grundsatzbeitrag

# Mangelhafte Steuerung des Personalbestandes des Landes

Der Personalbestand im Landeshaushalt beruht nur zum Teil auf Personalbedarfsbemessungen, die für eine Steuerung und zur effizienten und bedarfsgerechten Personalbewirtschaftung unerlässlich sind.

Die Landesregierung liegt mit rd. 20 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je 1.000 Einwohner deutlich über ihrem selbst gesetzten Personalziel von 18,7 VZÄ je 1.000 Einwohner. Dies entspricht derzeit 2.037 VZÄ aller im Haushaltsplan ausgewiesenen Vollzeitäquivalente und einem Ausgabevolumen von rd. 122,2 Mio. €. Die stetig sinkende Einwohnerzahl erhöht den Handlungsdruck der Landesregierung weiter.

#### 1. Vorbemerkungen

Im Zeitraum von 2007 bis 2016 steuerte das Land seinen Stellenbestand über Neueinstellungskorridore/-kontingente in Personalentwicklungskonzepten. Unbefristete Einstellungen erfolgten über verbindliche Neueinstellungskorridore. Befristete Einstellungen unterlagen einem Genehmigungsvorbehalt durch das Ministerium der Finanzen.

Mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 erfolgte erstmals die Steuerung des Personalbestandes der verschiedenen Bereiche über verbindliche Vollzeitäquivalentziele (VZÄ-Ziele) und Personalkostenbudgets<sup>1</sup>, die nicht nur auf Neueinstellungen begrenzt sind. Ein Vollzeitäquivalent entspricht dabei dem Arbeitsvolumen eines Vollzeiterwerbstätigen. Dadurch haben die Ressorts bei Personalentscheidungen eine höhere Flexibilität und Eigenverantwortung gewonnen.

Mit unserer Schwerpunktprüfung 2020/2021 haben wir die Umsetzung der VZÄ-Ziele und die Steuerung des Personalbestandes in der Landesverwaltung untersucht.

Zur besseren Verständlichkeit verwenden wir in diesem Beitrag den Begriff VZÄ-Soll/VZÄ-Sollzahlen für die im Haushaltsplan abgebildeten VZÄ-Ziele.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> § 8 HG 2017/2018.

#### 2. Grundlagen der Ermittlung des Personalbedarfs

Der Personalbestand im Landeshaushalt beruht nur zum Teil auf Personalbedarfsbemessungen, beispielsweise erfolgen diese in den Bereichen der Justiz, der Finanzverwaltung und der Finanzdienste<sup>2</sup>.

Mit der Umstellung der Steuerung des Personalbestandes mittels verbindlichem VZÄ-Soll und Personalkostenbudgets fanden keine gesonderten Personalbedarfsbemessungen oder Organisationsuntersuchungen statt. Als Ausgangsbasis wurde das VZÄ-lst zum 31. Dezember 2015 fortgeschrieben.

Im Rahmen der Aufstellung des ursprünglich beabsichtigten Doppelhaushaltsplanes 2022/2023 hat das Ministerium der Finanzen in Nr. 7.5 der Haushaltstechnischen Richtlinie (HTR) 2022/2023 erstmals festgelegt, dass Erhöhungen des VZÄ-Solls mit der Haushaltsanmeldung zu begründen sind. Der Begründung seien, soweit vorhanden, Personalbedarfsbemessungen beizufügen bzw. die herangezogenen Bemessungsgrundlagen zu aktualisieren.

Nach unserer Einschätzung setzt wirtschaftliches Verhalten der Verwaltung die sachgerechte Feststellung des für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarfs voraus. Der Personalbedarf ist grundsätzlich auf Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen.3 Insofern bewerten wir es positiv, dass das Ministerium der Finanzen den Handlungsbedarf hinsichtlich der Notwendigkeit der Durchführung von Personalbedarfsbemessungen erkannt hat. Den damit verbundenen Aufwand für die einzelnen Bereiche halten wir im Rahmen einer effizienten und bedarfsgerechten Steuerung des Personalbestandes für angemessen und erforderlich. Aus unserer Sicht müssen die Regelungen zur Aufstellung des Haushalts dahingehend konkretisiert werden, dass mit den Haushaltsanmeldungen stets aktuelle Personalbedarfsbemessungen zu Grunde zu legen sind.

Bezüge-/Entgeltabrechnung, Landeshauptkasse.

Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Dezember 2016.

Das Ministerium der Finanzen stimmte in seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht vom 8. Februar 2022 dem Landesrechnungshof dahingehend zu, dass die Grundlagen der Ermittlung der VZÄ-Sollzahlen nachvollziehbar sein müssen. Daher seien in den Haushaltstechnischen Richtlinien bereits die Beifügung von Personalbedarfsbemessungen und die Aktualisierung der Bemessungsgrundlagen gefordert. Für die Aufstellung des Haushaltsplanes 2023 sei eine Schärfung der Formulierung vorgesehen.

Die HTR des Landes Sachsen-Anhalt zur Haushaltsaufstellung 2023 enthalten jedoch keine Verschärfung, vielmehr wurde die für die Haushaltsaufstellung 2022 neu eingeführte Regelung sogar wieder verworfen.

Nach unserer Auffassung sind zur Steuerung und zur effizienten und bedarfsgerechten Personalbewirtschaftung Personalbedarfsbemessungen nicht nur geeignet, sondern unverzichtbar. Daten aus anderen Quellen können zwar ergänzend für die Ermittlung des Personalbedarfs genutzt werden, eine Personalbedarfsbemessung ersetzen sie jedoch nicht.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Grundlagen der Ermittlung der VZÄ-Sollzahlen klar und nachvollziehbar sind. In zukünftigen Haushaltsaufstellungsverfahren hat eine konsequente Umsetzung der Abforderung und Prüfung aktueller begründender Unterlagen für beantragte VZÄ-Erhöhungen zu erfolgen.

#### 3. Entwicklung des Personalbestandes und dessen Auswirkungen

In den letzten 20 Jahren ist der Personal-Istbestand des Landes kontinuierlich gesunken. Während es im Jahr 2000 noch 68.910 VZÄ gab, lagen diese im Land im Jahr 2010 bei 42.370 VZÄ. Zum 31. Dezember 2021 waren noch rd. 41.597 VZÄ (ohne Hochschulen) vorhanden.

Mit der Umstellung der Steuerung des Personalbestandes mittels VZÄ-Ziele und Personalkostenbudgets entwickelte sich der Personal-Istbestand (VZÄ-Ist) im Vergleich zum Personal-Sollbestand (VZÄ-Soll) wie folgt dargestellt:

45.000 43.496 43.757 43.846 44.000 42.919 42.983 42.693 42.546 43.000 42.209 41.787 41.800 41.597 42.000 VZÄ 41.294 41.251 41.002 41.000 40.000 39.000 38.000

2018

**─**VZÄ-Soll

2019

2020

■VZÄ gem. 18,7 VZÄ-Ziel

2021

2022

2023

Entwicklung des VZÄ-Soll und des VZÄ-Ist (ohne Hochschulen) von Diagramm 1: 2015 bis 2022 im Vergleich zur Zielzahl von 18,7 VZÄ je 1.000 Einwohner

Aus dem Diagramm ist erkennbar, dass das VZÄ-Ist seit Jahren zwischen 1.400 und 2.300 VZÄ unterhalb des jeweiligen VZÄ-Solls liegt; das entspricht einer Unterschreitung zwischen 3,4 und 5,1 %. Insofern hat die Landesregierung in den Jahren 2017 bis 2021 ihre VZÄ-Ziele nicht vollständig ausgeschöpft. Die im Einzelnen uns gegenüber genannten Unterschreitungsgründe wie ungeplante Personalfluktuation, nicht kalkulierbare Änderungen im Teilzeitverhalten oder die schwierige Personalgewinnung sind für uns nachvollziehbar.

# Personal-Soll (VZÄ-Soll)

2015

2016

■ VZÄ-Ist

2017

Die Basis des Personal-Sollbestandes (VZÄ-Soll) ab dem Haushaltsjahr 2017 bildete der Personal-Istbestand zum 31. Dezember 2015 mit 42.209 VZÄ.

In den folgenden Jahren stiegen die im Haushaltsplan festgelegten VZÄ-Sollzahlen als Zielzahlen bis zum Jahr 2021 (mit Ausnahme des Jahres 2018) kontinuierlich an. Mit dem Haushalt 2022 erfolgte erstmalig eine Absenkung der Zielzahlen auf 42.919 VZÄ (- 927 VZÄ gegenüber Vorjahr).

Die Erhöhung des VZÄ-Solls im Jahr 2019 auf insgesamt 43.496 VZÄ basiert insbesondere auf den Festlegungen im Koalitionsvertrag vom 24. April 2016 zur Anhebung der Zielzahlen

- im Schwerpunktbereich Polizei auf 6.400 Polizeivollzugsbeamte,
- im Schwerpunktbereich der allgemeinbildenden Schulen auf 14.500 Lehrkräfte und 1.800 pädagogische Mitarbeiter,
- im Schwerpunktbereich der berufsbildenden Schulen auf 1.900 Lehrkräfte sowie
- im Bereich der Justiz auf Basis des "Feinkonzeptes zur Personalstrategie in der Justiz"4.

Demgegenüber hat das Ministerium der Finanzen im Jahr 2022 erstmals eine Absenkung des VZÄ-Solls vorgenommen, da dieses in den Jahren zuvor wiederholt nicht ausgeschöpft werden konnten.

# Personal-Ist (VZÄ-Ist)

Der Personal-Istbestand (VZÄ-Ist)⁵ zum 31. Dezember 2015 (ohne Hochschulen) sank von rd. 42.209 VZÄ bis zum Jahr 2018 kontinuierlich auf 41.002 VZÄ. Ab dem Jahr 2018 stieg der Personalbestand wieder an und erreichte im Jahr 2020 einen Wert von rd. 41.800 VZÄ.

Der Anstieg des VZÄ-Ist ab dem Jahr 2018 basiert auf Erhöhungen des Personalbestandes in den Bereichen der Polizei, der Lehrkräfte und der pädagogischen Mitarbeiter sowie der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Die Absenkung im Jahr 2021 - insbesondere in den Bereichen des Ministeriums der Finanzen, der Finanzämter, des Verbraucherschutzes, der Lehrkräfte an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und der Landesstraßenbaubehörde - ist darauf zurückzuführen, dass die anvisierten Ziele im Jahr 2020 und davor nicht erreicht wurden und daher eine Anpassung der Zielzahl an die Gegebenheiten für erforderlich gehalten wurde.

Auch wenn sich der Personalbestand des Landes verringert hat, steigen die Personalausgaben aufgrund von Tarif- und Besoldungsanpassungen jährlich weiter an. Hinzu kommt die wachsende Anzahl von Versorgungsempfängern. Im Ergebnis ist ein Anstieg der Personalausgabenquote (Personalausgaben am Gesamthaushalt) zu verzeichnen. Im Jahr 2020 betrug diese 28,3 %.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> LT-Drs. 7/3084.

Quelle: Ministerium der Finanzen.

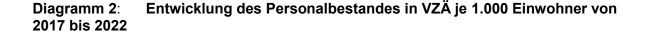
Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss die Landesregierung Maßnahmen ergreifen, die einen weiteren Anstieg der Personalausgabenquote begrenzen. Nur so kann das Land seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommen und Spielräume für Investitionen und politische Schwerpunktsetzungen schaffen.

#### 4. Personalkennziffer noch nicht erreicht

Die Landesregierung hat am 4. Oktober 2016 erstmalig beschlossen, einen Personalbestand für die Landesverwaltung (ohne Hochschulen) zum 31. Dezember 2020 von 18,7 VZÄ je 1.000 Einwohner zu erreichen.

In Umsetzung des Koalitionsvertrages vom 13. September 2021 strebt sie weiterhin einen Personalbestand von 18,7 VZÄ je 1.000 Einwohner (ohne Hochschulen) an. Wenn man diese Personalkennziffer von 18,7 VZÄ als Maßstab oder Berechnungsgrundlage heranzieht, ergäbe sich eine rechnerische VZÄ-Sollzahl von 40.8826 für das Jahr 2022. Im Haushaltsplan 2022 sind demgegenüber insgesamt 42.919 VZÄ als Soll ausgebracht, was einer Differenz von 2.037 VZÄ entspricht. Im Haushaltsplanentwurf 2023 ist eine weitere Erhöhung um 64 VZÄ auf 42.983 zu verzeichnen.

Bei der Betrachtung des Personalbestandes im Soll und Ist je 1.000 Einwohner<sup>7</sup> ergeben sich jedoch für die Jahre 2017 bis 2023 folgende errechneten Werte als Kennziffern.





Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl von 2.186.227 (lt. Daten des Statistischen Landesamtes zum 30. Juni 2022).

Grundlage: Bevölkerungszahlen It. der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzminister (ZDL) zum 31. Dezember sowie für die Jahre 2022 und 2023 anhand der Daten des Statistischen Landesamtes zum 30. Juni 2022.

Die Differenz zwischen den über die angestrebte Personalkennziffer der Landesregierung ermittelten VZÄ und dem im Haushaltsplan 2022 ausgebrachten VZÄ-Soll beträgt 2.037 VZÄ. Dies entspricht 4,7 % der insgesamt ausgebrachten VZÄ und einem Ausgabevolumen von rd. 122,2 Mio. €8 im Jahr. Für das Jahr 2021 betrug diese Differenz noch 3.281 VZÄ (7,5 % bzw. 196,9 Mio. €9).

Zum 31. Dezember 2021 ergab sich eine Ist-Besetzung des Personalbestandes von 41.597 VZÄ. Die Differenz aus den über die Personalkennziffer der Landesregierung ermittelten VZÄ und dem VZÄ-Ist betrug damit 2021 noch 1.032 VZÄ. Dies entsprach 2,5 % der insgesamt besetzten VZÄ und einem Ausgabevolumen von rd. 61,9 Mio. €¹¹ im Jahr. Bei einer Beibehaltung des VZÄ-Ist von 2021 auch im Jahr 2022 würde sich die Differenz auf 715 VZÄ verringern, was 1,7 % der besetzten VZÄ und einem Ausgabevolumen von rd. 42,9 Mio. €¹¹ entspräche.

Die Bevölkerungsentwicklung Sachsen-Anhalts ist seit Jahren rückläufig. Dieser Demografie-Effekt hat Auswirkungen auf das Personalziel der Landesregierung, da die Einwohnerzahl die zentrale Bezugsgröße darstellt.

Die kontinuierlich sinkenden Einwohnerzahlen in Sachsen-Anhalt sind in dem nachfolgenden Diagramm dargestellt.12

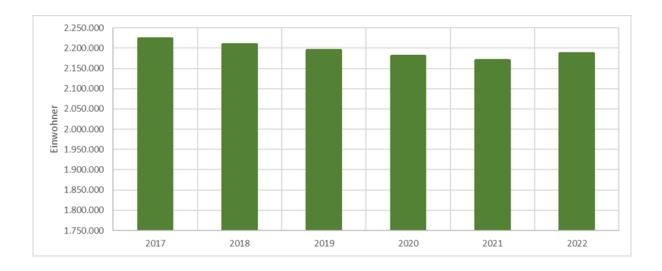


Diagramm 3: Entwicklung der Einwohnerzahl 2017 bis 2022

<sup>60.000 €</sup> je VZÄ.

<sup>60.000 €</sup> je VZÄ.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> 60.000 € je VZÄ.

<sup>11</sup> 60.000 € je VZÄ.

Bevölkerungszahlen It. der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzminister (ZDL) zum 31. Dezember bzw. für das Jahr 2022 anhand der Daten des Statistischen Landesamtes zum 30. Juni 2022.

Laut unseren Berechnungen müsste ein weiteres Absinken der Einwohnerzahl um rd. 54 Einwohner rein rechnerisch zum Abbau von einer VZÄ führen, um lediglich eine Erhöhung der Personalkennziffer VZÄ je 1.000 Einwohner zu verhindern und den Status quo beizubehalten. Der Bevölkerungsrückgang im Zeitraum von 2017 bis 2022 betrug durchschnittlich rd. 15.000 Einwohner im Jahr. Mithin hätten allein aus demographischen Gründen damit jährlich rund 278 VZÄ abgebaut werden müssen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung ihre angestrebte Personalzielzahl von 18,7 VZÄ je 1.000 Einwohner beachtet und die in den Haushaltsplänen ausgebrachten VZÄ-Sollzahlen entsprechend anpasst. Bezogen auf den aktuellen Einwohnerstand bedarf es zur Erreichung dieser Personalzielzahl im Haushaltsplan eines Abbaus von 2.037 VZÄ. Dies entspricht einem Ausgabevolumen von 122,2 Mio. €. Bei weiter sinkenden Einwohnerzahlen wird sich der Handlungsdruck deutlich erhöhen.

#### 5. Ländervergleich

Die Bevölkerungszahlen von Sachsen-Anhalt und der übrigen Flächenländer Ost haben sich gemäß ZDL<sup>13</sup> von 1991 bis 2021 rückläufig entwickelt, wohingegen die Entwicklung der Flächenländer West im Durchschnitt positiv war und sich die Bevölkerungszahlen im Vergleich von 1991 zu 2021 erhöhten.

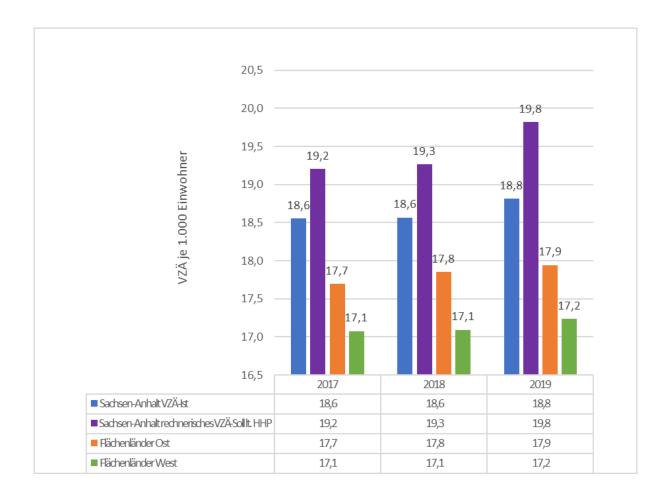
Das nachfolgende Diagramm zeigt für Sachsen-Anhalt die jeweilige Kennziffer der VZÄ-Ist-Werte je 1.000 Einwohner der Jahre 2017 bis 2019, ergänzt um die im jeweiligen Haushaltsplan korrespondierenden Kennziffer VZÄ-Soll-Werte je 1.000 Einwohner.

Als Vergleich sind in dem Diagramm die Ergebnisse der Berechnungen der durchschnittlichen VZÄ je 1.000 Einwohner der Flächenländer Ost sowie der Flächenländer West auf Basis der Daten der ZDL<sup>14</sup> dargestellt.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

Personal bei öffentlichen Arbeitgebern im Kernhaushalt und den Bevölkerungszahlen zum 31. Dezember.

VZÄ-Ist und VZÄ-Soll je 1.000 Einwohner - Vergleich Sachsen-Anhalt Diagramm 4: zu den Flächenländern 2017 bis 2019



Betrachtet man ausschließlich die tatsächlich in Anspruch genommenen VZÄ (VZÄ-Ist), so konnte für die Jahre 2017 und 2018 das angestrebte Ziel von 18,7 VZÄ je 1.000 Einwohner umgesetzt werden. Für das Jahr 2019 hingegen wurde auch unter Berücksichtigung des Personal-Istbestandes diese Kennziffer als Zielzahl nicht erreicht. Das betrifft im Übrigen auch die Jahre 2020 und 2021.

Die Überschreitung der angestrebten Zielzahl ab 2019 resultiert aus der Erhöhung des Personal-Istbestandes bei gleichzeitigem weiterem Rückgang der Einwohnerzahlen.

Legt man hingegen die in den Haushaltsplänen festgelegten VZÄ-Sollzahlen zugrunde, so konnte in keinem Jahr seit 2017 die angestrebte Personalkennziffer von 18,7 VZÄ je 1.000 Einwohner erreicht werden.

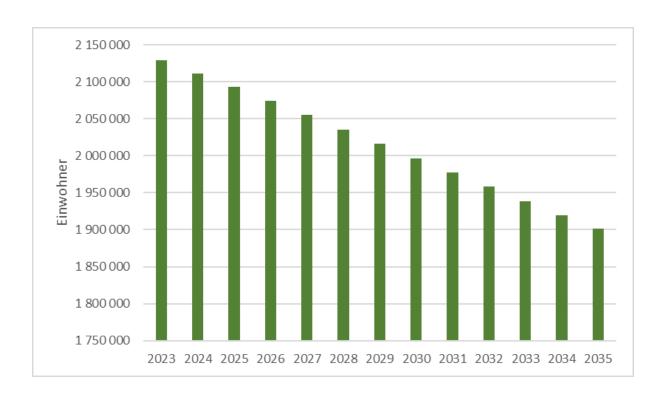
Beim Vergleich mit anderen Flächenländern-Ost zeigt sich, dass beispielsweise im Jahr 2019 die Personalkennziffer in Brandenburg bei 17,2 VZÄ je 1.000 Einwohner und in Mecklenburg-Vorpommern bei 17,8 VZÄ je 1.000 Einwohner lag. Sachsen-Anhalt muss aus unserer Sicht seine Anstrengungen in diese Richtung verstärken.

Der Landesrechnungshof hält aufgabenkritische Betrachtungen für unerlässlich und erwartet verstärkte Anstrengungen bei der Überprüfung der Verwaltungsstrukturen. Nur so lassen sich zukünftig tragfähige Haushaltsstrukturen erreichen, die dauerhaft finanzierbar sind.

#### 6. **Ausblick**

In Zukunft bleiben weiterhin Maßnahmen zur Steuerung des Personalbestandes schon aus dem Grund erforderlich, dass die Bevölkerungszahl von 2023 bis 2035 nach der Prognose weiter sinken wird.

Diagramm 5: Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt von 2023 bis 2035; 7. Regionalisierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes



Prognostisch erfolgt dabei eine weitere Verringerung um 227.800 Einwohner<sup>15</sup>. Berücksichtigt man für das Jahr 2035 eine Einwohnerzahl von 1.901.254 und bleibt die angestrebte Personalzielzahl bei 18,7 je 1.000 Einwohner, so ergäbe sich rein rechnerisch ein VZÄ-Soll von 35.553 VZÄ. Damit wäre bezogen auf den Personal-Istbestand zum 31. Dezember 2021 eine Reduzierung um weitere rund 6.000 VZÄ<sup>16</sup> erforderlich. Dies entspricht einem Ausgabevolumen von 360 Mio. €, sofern weiterhin 60.000 € je VZÄ zu Grunde gelegt wird.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Vgl. 7. Regionalisierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes.

<sup>16 41.597</sup> VZÄ-Ist zum 31. Dezember 2021 (gem. Ministerium der Finanzen) - 35.553 prognostizierte VZÄ in 2035.

Die Landesregierung hat in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung 2021 bis 2025<sup>17</sup> dargestellt, dass allein die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 von 2.913 Mio. € im Jahr 2022 auf 3.197 Mio. € im Jahr 2025 steigen werden. Hierbei sind die Personalausgaben der Hauptgruppe 6 (budgetierte Bereiche und Globalhaushalte) noch nicht berücksichtigt. Nach unserer Einschätzung umfasst dieser Bereich einen Umfang von mindestens 890 Mio. € im Jahr 2025, der hinzugerechnet werden muss.

Der aus diesen Zahlen resultierende Handlungsdruck ist der Landesregierung bekannt. So wird in der o. a. Mittelfristigen Finanzplanung dargestellt, dass

"Der demografische Faktor [...] daher eine dauerhafte strukturelle relative Konsolidierung gegenüber den anderen Flächenländern [erfordert]. Auch muss Sachsen-Anhalt als erstes am stärksten Ausgabenstrukturen verändern bzw. anpassen."

Der Handlungsdruck wird auch dadurch verstärkt, dass politische Schwerpunktsetzungen der Landesregierung in der Personalausstattung einzelner Bereiche (z. B. Polizei und Lehrer) bisher eine gegenläufige Entwicklung aufzeigen.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die derzeitige Entwicklung im Landeshaushalt. Die Corona-Pandemie hat den Landeshaushalt finanziell stark belastet. In den kommenden Jahren wird es eine vordringliche Aufgabe des Landes sein, die entstandenen Finanzierungslücken aufzulösen. Wir erwarten seitens der Landesregierung eine stärkere aufgabenkritische Auseinandersetzung im Hinblick auf die Priorisierung von Aufgaben mit bestehendem Personal ohne weitere Erhöhung der VZÄ und den damit verbundenen Personalkostenbudgets. Geschäftsprozessoptimierungen sowie die Digitalisierung von Verwaltungsabläufen sollten von entscheidender Relevanz sein.

Der Landesrechnungshof hält stärkere Anstrengungen der Landesregierung hinsichtlich einer spürbaren und dauerhaften Anpassung der Aufgaben- und Ausgabenstrukturen des Landes für erforderlich. Nur so kann eine effiziente Aufgabenerledigung bei weiter sinkender Einwohnerzahl sichergestellt werden.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> LT-Drs. 8/607.

#### 7. **Fazit**

Sachsen-Anhalt ist als Flächenland seit Jahren durch demografische Faktoren wie "hoher Altersdurchschnitt" und "Abwanderung junger Leute" und damit durch eine negative Bevölkerungsentwicklung geprägt. Ziel der Landesregierung muss es daher verstärkt sein, die Organisation der Verwaltung zeitnah an diese Entwicklung anzupassen, um eine effiziente Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Die Landesregierung muss hierbei kontinuierlich ihre Aufgaben- und Organisationsstrukturen hinterfragen und entsprechend anpassen. Ein wesentlicher Punkt, der künftig besonderer Beachtung bedarf, ist die stärkere Digitalisierung der Verwaltungstätigkeiten. Sich daraus ergebende Digitalisierungsrenditen sind unbedingt im Haushalt abzubilden und für die Verringerung des VZÄ-Solls zu nutzen.

Der Landesrechnungshof fordert die Landesregierung auf, die Grundlagen der Ermittlung der VZÄ-Sollzahlen klar und nachvollziehbar zu definieren. Personalbedarfsermittlungen bilden hierfür eine geeignete Basis.

Er erwartet, dass der Analyse der Landesregierung zur weiteren demografischen Entwicklung und den sich daraus ergebenden Folgen bzgl. der Personalzielzahlen nunmehr zeitnah auch Konzepte und Maßnahmen folgen. Die sinkenden Bevölkerungszahlen im Land müssen dabei genauso Berücksichtigung finden wie der bestehende Bedarf an Fachkräften.

Das Land muss einen Weg finden, die anstehenden Aufgaben mit einem auch zukünftig finanzierbaren Personalbestand zu bewältigen. Dabei steht die Überprüfung und Anpassung der Aufgabenstrukturen nach Auffassung des Landesrechnungshofes an erster Stelle.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

# Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen

Einzelpläne	03	-	Ministerium für Inneres und Sport		
	06	_	Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz		
			und Umwelt		
	20	-	Staatlicher Hochbau und Liegenschaftsmanagement		
Kapitel	03 63	_	Asyl- und Ausländerwesen		
	06 08	_	Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Univer-		
			sität Magdeburg und Klinikum		
	20 03	-	Ressortbau		
Titel	diverse				
(geprüftes)		_	ca. 164 Mio. €		
Haushaltsvolumen					
2015 bis 2019					

#### 1 Sicherstellung von Verwaltungstätigkeit in Krisensituationen

In Krisensituationen bedarf es eines zügigen, koordinierten und strukturierten Handelns. Dabei spielt die Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsprozessen eine wesentliche Rolle. Erleichterungen bspw. im Vergaberecht sind jedoch kein Freibrief für die Nichtbeachtung weitergeltender Grundsätze.

Im Rahmen der Bewältigung des stark steigenden Zustroms von Asylbegehrenden und Geflüchteten 2015/16 wurden zwar Entscheidungskompetenzen in einer Stabsstelle zusammengefasst und vereinfachende Regelungen im Vergaberecht geschaffen. Es gab jedoch im Rahmen der erforderlichen Kapazitätsanpassungen keine einheitlichen Vorgaben, Handlungsempfehlungen oder Muster für Vertragsabschlüsse. Auch sind im Rahmen der Vertragsabwicklung in einigen Fällen hohe Kosten für Sachverständige entstanden.

In der Corona-Krise vergab das Universitätsklinikum Magdeburg (UKMD) den Auftrag zur Lieferung von FFP2 Masken trotz Überschreiten des Schwellenwertes für europaweite Ausschreibungen freihändig und verstieß damit gegen das geltende Vergaberecht. Es missachtete seine Dokumentationspflichten, die Grundsätze des Transparenzgebotes sowie des Diskriminierungsverbotes. Der Verfahrensablauf war fehlerhaft und der Wettbewerb wurde unzulässig beschränkt.

Das UKMD hat den bestehenden Vertrag über die Lieferung von FFP2 Masken in einem finanziellen Maß erweitert, welches nicht von den vergaberechtlichen Regelungen gedeckt war.

#### 1. Vorbemerkung

Die Verwaltungskompetenzen für die Erfüllung staatlicher Aufgaben obliegen grundsätzlich den Ländern (Artikel 30 Grundgesetz). Sie haben zu jeder Zeit eine ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit sicherzustellen. Dies gilt auch in Ausnahmesituationen, in denen eine vom Normalzustand abweichende Situation eintritt, die mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann (Krisensituationen).

In den letzten 10 Jahren sind solche Situationen verstärkt aufgetreten, bei denen sich sowohldie Ursachen als auch die Auswirkungen und Folgen voneinander unterscheiden. Jedes Ereignis erfordert ein adäquates Krisenmanagement. Begleitet wird die Bewältigung auch durch Verfahrenserleichterungen und Vereinfachungen im Gesetzesvollzug, bspw. im Vergaberecht.

Wir haben im Rahmen von zwei Prüfungen das Handeln der Verwaltung und die Abläufe bei der Bewältigung extremer Situationen untersucht.

Wir möchten mit unserer Bewertung Hinweise und Empfehlungen geben, wie sich die Verwaltung in Zukunft noch besser auf Krisensituationen vorbereiten und diese haushaltskonform managen kann. Denn eines ist gewiss: Die nächste Krise kommt bestimmt.

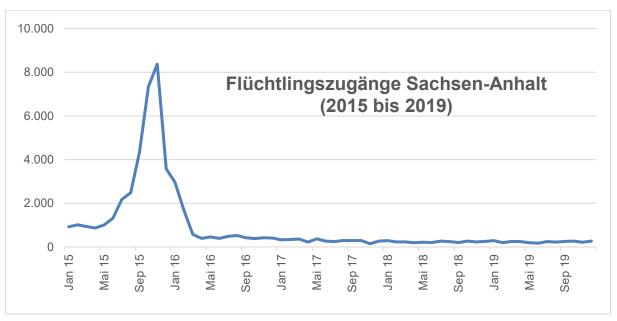
#### 2. Aufnahme von Asylbegehrenden und Geflüchteten in den Jahren ab 2015 / 2016

Wir haben 2019 die Unterbringung und Betreuung von Asylbegehrenden und Geflüchteten in Landesaufnahmeeinrichtungen (LAE) geprüft. Ziel der Prüfung war u. a., die Kapazitätsplanung der Landesregierung und deren Umsetzung in den Jahren 2015 bis 2019 zu betrachten.

# 2.1 Ausgangslage 2015/2016

Ab dem zweiten Halbjahr 2015 haben sich die Flüchtlingszugänge signifikant verändert. Die Anzahl der Neuzugänge erreichte im November 2015 ihren Höchststand mit rund 8.400 Asylbegehrenden und Geflüchteten und damit mehr als das Achtfache im Vergleich zum Mai 2015 mit 1.006 Personen.

Diagramm 6: Flüchtlingszugänge Sachsen-Anhalt 2015 bis 2019



Jahr	Zugangszahlen pro Jahr
2015	34.340
2016	9.116
2017	3.444
2018	2.850
2019	2.840
2020	2.230
2021	2.995
2022 (Stand: 31.10.2022)	32.773 <sup>18</sup>
	(davon 28.641 Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine)

Die Länder sind gemäß § 44 Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG) verpflichtet, für die Unterbringung von Asylbegehrenden Aufnahmeeinrichtungen vorzuhalten. In Sachsen-Anhalt ist die Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber (ZASt) mit Hauptsitz in Halberstadt zur Aufnahmeeinrichtung bestimmt worden. Dem Hauptsitz können in Abhängigkeit der Bedarfslage weitere Außenstellen zugeordnet werden.

Mit Beginn des anhaltenden Zustroms von Asylbegehrenden und Geflüchteten 2015 und der daraus resultierenden Zunahme der Zugangszahlen war eine Erweiterung der Unterkunftskapazitäten zwingend erforderlich.

Hierzu wurden kurzfristig provisorische Unterbringungsmöglichkeiten in der ZASt und der Ausbau von Reserveflächen sowie die Aufstellung von Wohn- und Sanitärcontainern umgesetzt.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Ohne afghanische Ortskräfte (Diese werden direkt in den Aufnahmekommunen registriert und untergebracht.).

Zur weiteren Deckung des Unterbringungsbedarfs wurden außerhalb der ZASt Halberstadt zusätzlich Kapazitäten durch Herrichtung und Umnutzung landeseigener Liegenschaften sowie durch Fremdanmietungen realisiert. Zeitweise wurden Hotels, Pensionen, Gasthöfe, Wohnungen, Ferienwohnungen, Jugendherbergen, Bundeswehrkasernen, Teilbereiche von Kliniken, Internate sowie ehemalige Bau- und Supermärkte genutzt.

Für die im Jahr 2022 aufgeführten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine gilt wegen der besonderen Situation eine Ausnahmeregelung, wonach diese für einen Übergangszeitraum von 90 Tagen vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit<sup>19</sup> sind. Wenn sie Sozialleistungen in Anspruch nehmen, d. h. nicht bei Verwandten oder Bekannten unterkommen, werden sie in der Regel nach der Registrierung direkt auf Städte und Kommunen verteilt und dort untergebracht. Nur in Ausnahmefällen erfolgt eine zentrale Zwischenunterbringung durch das Land.

#### 2.2 Vollzugserleichterungen und Schaffung effektiver Entscheidungsabläufe

### Vergaberecht

Neben Erleichterungen bei EU-weiten Ausschreibungen<sup>20</sup> wurde mit der Änderung des Landesvergabegesetzes ab 27. Oktober 2015<sup>21</sup> den gestiegenen Zugangszahlen von Geflüchteten und Asylbegehrenden Rechnung getragen. So wurde die Vergabe öffentlicher Aufträge, deren Gegenstand im Zusammenhang mit der Erstaufnahme oder Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten und Asylbewerbern steht und der Vergabe unter Anwendung dieses Gesetzes dringliche und zwingende Gründe entgegenstehen, von der Anwendung der Vorschriften des Landesvergabegesetz LSA ausgenommen<sup>22</sup>.

Hinsichtlich einer gestiegenen Anzahl von Verfahren, die unter teilweise erheblichem Zeitdruck und dennoch haushaltskonform durchzuführen waren, stellte diese Anpassung der gesetzlichen Vorschriften eine erhebliche Erleichterung für die zuständige Verwaltung dar.

### **Errichtung einer Stabsstelle**

Zur Bewältigung der Flüchtlingssituation und Abwendung einer humanitären Krise hat das Ministerium für Inneres und Sport im Juli 2015 die Bildung der beim Staatssekretär des Ministeriums angesiedelten "Stabsstelle zur Koordinierung des Kräfte- und Mitteleinsatzes für die

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat in der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung vom 24. August 2022.

<sup>20</sup> Rundschreiben des BMWi zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen vom 24. August 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> GVBI. LSA Nr. 27/2015, S. 562.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> § 1 Abs. 3 Nr. 2 LVG LSA.

Bewältigung der Flüchtlingssituation (Stab BFS)" angewiesen. Das hierfür eingesetzte Personal kam aus verschiedenen Stellen der Landesverwaltung. Durch die Stabsstelle sollte eine Reihe von Aufträgen umgesetzt werden, unter anderem:

- die sachgerechte Regelung des Ablaufes bei der Erstaufnahme von Flüchtlingen im Schichtsystem,
- die Erarbeitung eines tragfähigen langfristigen Unterbringungskonzeptes sowie
- die Definition von Beschaffungserfordernissen.

Die Arbeitsaufnahme der Stabsstelle erfolgte zum 10. August 2015. Sie stellte ihre Tätigkeit zum 11. April 2016 wieder ein, als mit Schließung der sogenannten Balkanroute23 im März 2016 sich die Anzahl der Neuzugänge in Sachsen-Anhalt wieder deutlich reduzierte.

Zur Bewältigung einer solch schwierigen Situation ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes notwendig, die Verwaltungsabläufe kurzfristig anzupassen. Dadurch wird ermöglicht, dass ebenenübergreifend die Aufgaben koordiniert und alle notwendigen Verwaltungsentscheidungen schnellstmöglich getroffen werden können.

#### 2.3 Anpassung der Strukturen und Kapazitäten

### Kapazitätsplanungen

Um die Strukturen und Aufnahmekapazitäten an die tatsächlichen Gegebenheiten anpassen zu können, war zunächst eine möglichst genaue Vorhersage der zu erwartenden Zahlen ankommender Geflüchteter notwendig.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) teilt den Bundesländern monatlich die Zahl der Zugänge von Asylbegehrenden, die voraussichtliche Entwicklung und den voraussichtlichen Bedarf an Unterbringungsplätzen mit (§ 44 Abs. 2 AsylG).

Für die Ermittlung des voraussichtlichen Bedarfs an Unterbringungsplätzen war diese Prognose eine unerlässliche Orientierungshilfe.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Die Balkanroute bezeichnet die Fluchtrouten, die u. a. Flüchtlinge nutzen, um über den Balkan vom Nahen Osten nach Europa zu gelangen.

Allerdings waren zu treffende Prognosen schwierig. So ging die Prognose des BAMF für das Jahr 2015 für Sachsen-Anhalt im Februar 2015 noch von einem Jahreszugang von mindestens 7.140 aus. Tatsächlich verzeichnete Sachsen-Anhalt einen Zugang von 34.340 Asylbegehrenden und Geflüchteten im Jahr 2015.

Als die Prognosen seitens des BAMF ab August 2015 nicht mehr aktualisiert wurden, war auch das Land Sachsen-Anhalt gezwungen, Entscheidungen aufgrund eigener Erkenntnisse zu treffen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat zunächst in seiner Kapazitätsplanung vom 16. November 2015 den prognostisch zu ermittelnden Jahreszugang für das Jahr 2015 zugrunde gelegt, wobei es von insgesamt 47.500 Asylbegehrende ausgegangen ist. Auch unter Berücksichtigung der Änderung der Wohnverpflichtung in den Erstaufnahmeeinrichtungen von max. 3 auf max. 6 Monate ab Oktober 2015 ging es von einem mittelfristigen Bedarf von 14.000 Unterbringungsplätzen (inkl. 1.000 Reserveplätze) aus.

Als Reaktion auf die gestiegenen Zugangszahlen hatte das BAMF Anfang 2016 das Integrierte Flüchtlingsmanagement entwickelt und eingeführt. Zentrales Element war dabei die Einrichtung von Ankunftszentren in allen Bundesländern und die dortige beschleunigte Bearbeitung der Asylverfahren. Dies berücksichtigte das Ministerium für Inneres und Sport bei seiner Kapazitätsplanung vom 15. Dezember 2015. Ausgehend von einem jährlichen Neuzugang in Höhe von 42.900 Personen ermittelte es auf dieser Grundlage einen Kapazitätsbedarf 8.000 Plätzen (inkl. 500 Reserveplätze), die vorgehalten werden sollten.

Der weitere Verlauf der Kapazitätsplanung ab 2016 ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Verlauf der Kapazitätsplanung Tabelle 1:

Datum	Grundlage (Besonderheit)	prognostizierte Zugangszahlen (Neuzugänge pro Jahr)	ermittelter Kapazitätsbedarf, incl. 500 Reserve (Plätze)
07.01.2016	"Strategiepapier: Anpassung der Planung der erforderlichen Kapazitä- ten für die Unterbringung von Asyl- bewerbern in Erstaufnahmeeinrich- tungen im Land Sachsen-Anhalt ab 2016"	42.900 (2016)	8.300
	(Einrichtung einer Musteraußenstelle des BAMF mit Betriebsaufnahme zum 1. März 2016)		
15.01.2016	Kabinettsvorlage "Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Land Sachsen-Anhalt"	41.318 (2016)	8.000
	(ZASt Halberstadt als zuständige Erstaufnahmeeinrichtung für alle Neuzugänge mit allen wesentlichen Verfahrensschritte in Landes- bzw. Bundeszuständigkeit zur Beschleunigung der Abläufe; übrige Standorte auf die Unterbringung beschränkt)		
15.06.2016	Kabinettsvorlage "Unterbringung von Schutzsuchenden im Land Sachsen- Anhalt"	14.000 (2016) 11.320 (2017)	5.100
20.09.2016	Verständigung im Zuge der Haushaltsklausur (sich stabilisierende Zugangszahlen)	8.400 (2017) 7.560 (2018)	3.920 (2017) 3.575 (2018)
08.11.2016	Kabinettsvorlage "Unterbringung von Schutzsuchenden im Land Sachsen- Anhalt"	5.600	2.450

Der Landesrechnungshof konnte feststellen, dass auch nach dem Wegfall der Prognosen durch den Bund das Ministerium für Inneres und Sport eigene Prognosen anhand der zur Verfügung stehenden Informationsquellen erstellte und regelmäßig die Kapazitätsplanungen an diese Prognosen anpasst hat.

### Anmietung und Auslastung von Liegenschaften

Auf Basis der prognostizierten Zugangszahlen und den ermittelten Unterbringungskapazitäten wurde versucht, diese durch Herrichtung und Umnutzung landeseigener Liegenschaften sowie durch Fremdanmietungen zu beschaffen.

Das Land Sachsen-Anhalt hat seit dem Jahr 2015 deshalb landesweit auch Objekte von Dritten für die Unterbringung und Betreuung von Asylbegehrenden und Geflüchteten angemietet. Dem ging ein öffentlicher Aufruf der Landesregierung im Jahr 2015 voraus, wonach Anbieter und Vermieter von geeigneten Objekten gesucht wurden.

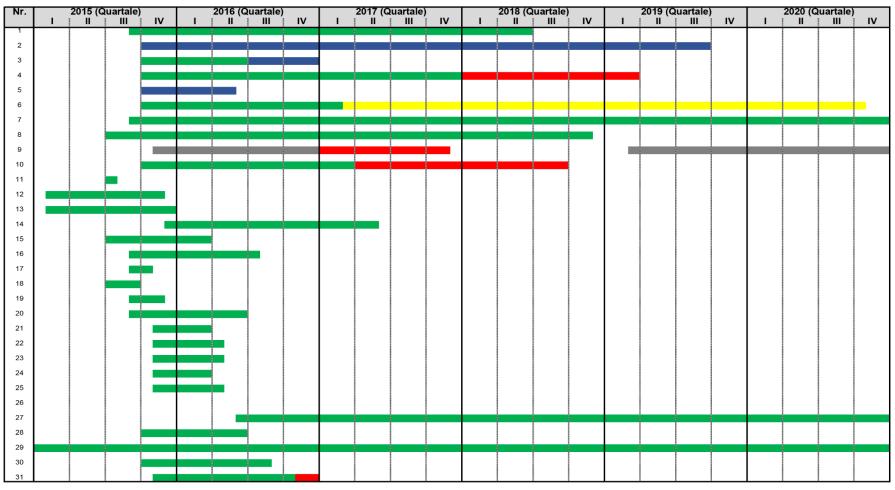
Der Bedarf an geeigneten Mietobjekten war höher als das Angebot am Immobilienmarkt. Aufgrund des begrenzten Zeitraumes bis zum Mietbeginn und der Dringlichkeit der Nutzung der Mietobjekte hat die Verwaltung häufig vergleichende und marktübliche Betrachtungen zur Wirtschaftlichkeit der Anmietung nicht vorgenommen. Somit war eine unter normalen Bedingungen übliche Angebotseinholung, Vergabe und Preisverhandlung für die Mietobjekte häufig nicht möglich. Insbesondere im Rahmen der Fremdanmietungen kam es zu Schwierigkeiten, da

- aufgrund der Notwendigkeit, schnellstmöglich geeignete Unterbringungsmöglichkeiten beschaffen zu müssen, die Verhandlungsposition des Landes ungünstig war und
- es keine Ablaufschemata, Vorgabenpläne oder Musterverträge gab, die eine Orientierung hätten geben können.

Nach Aussage des Landesbetriebes Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA) uns gegenüber war eine Vertragslaufzeit unter drei Jahren unter den damaligen Marktbedingungen nicht verhandelbar. Ebenso konnten keine vorzeitigen Ausstiegsklauseln vereinbart werden, Optionen der Verlängerung wurden hingegen häufig gewährt. Aufgrund fester Mindestmietzeiten kam es in einzelnen Fällen zu Leerständen. Aufbauend auf den Prognosezahlen zu den ankommenden Geflüchteten und Asylbegehrenden war weder eine punktgenaue noch eine flexible, an den aktuellen Zahlen angepasste Unterbringung aufgrund der Ausnahmesituation möglich.

Das nachfolgende Diagramm zeigt die Liegenschaften für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Geflüchteten in den Jahren 2015 bis 2020 mit ihren jeweiligen Vertragslaufzeiten.

# Diagramm 7: Vertragslaufzeiten der Liegenschaften (2015 bis 2020)



Nutzung der Liegenschaft für Unterbringung als Reserve vorgesehene Liegenschaft Nutzung der Liegenschaft als Lager Nutzung der Liegenschaft für vulnerable Personen Außerbetriebnahme der Liegenschaft

<sup>-</sup> Nr. 2 wurde ab Ende 2016 zusätzlich als Lager genutzt

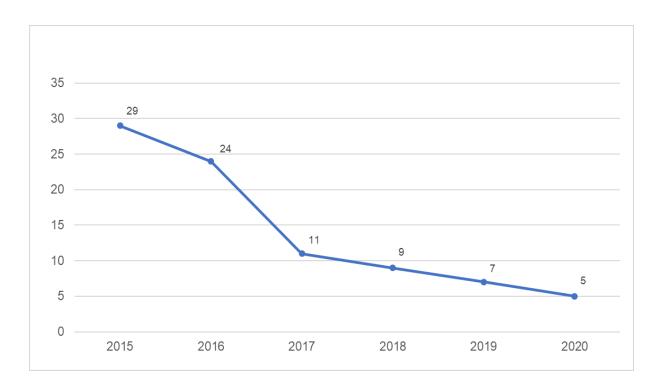
<sup>-</sup> Herrichtungszeiten für einzelne Liegenschaften sind nicht gesondert markiert

Im Rahmen der oben dargestellten vertraglichen Probleme konnten wir feststellen, dass

- trotz vereinzelt langer Laufzeiten keine unnötigen Verlängerungen von Mietverträgen erfolgten,
- Liegenschaften, bei denen die Betreuungsverträge ausgelaufen waren, aber keine vorfristige Kündigung der Mietverträge möglich war, außer Betrieb genommen wurden,
- Reduzierungen der in einem Objekt angemieteten Unterbringungsplätze erfolgten sowie
- teilweise Nachverhandlungen mit Vermietern bzgl. vorfristiger Kündigungen durchgeführt wurden.

Die Anzahl der Liegenschaften, die der Unterbringung von Asylbegehrenden dienen sollten, reduzierte sich in den Jahren 2015 bis 2020 wie folgt:

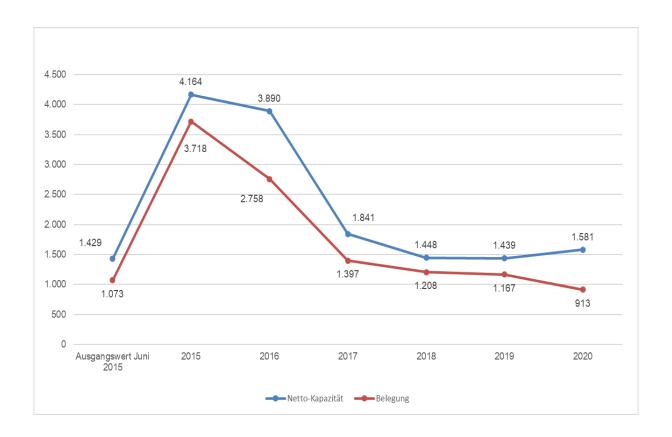
Diagramm 8: Anzahl der Liegenschaften (2015 bis 2020)



Unsere Untersuchungen haben auch gezeigt, dass die Landesregierung mit den sinkenden Zugangszahlen auch sukzessive die Unterbringungskapazitäten reduziert hat.

Die durchschnittliche Gesamtauslastung der Einrichtungen der Jahre 2016 bis 2019 lag zwischen minimal 70,9 % und maximal 83,5 %.

Diagramm 9: Gegenüberstellung der durchschnittlichen Nettokapazität<sup>24</sup>/Belegung (2015 bis 2020)



Nach unserer Auffassung waren die Kapazitäten aufgrund der Auslastungszahlen grundsätzlich angemessen.

### Abschluss und Gestaltung von Betreuungsverträgen

Für die Dauer der Wohnverpflichtung stellen die Länder den Asylbegehrenden eine Unterkunft zur Verfügung und gewährleisten die Betreuung und Versorgung.

Bis zum Jahr 2014 war die ZASt in Halberstadt die einzige Erstaufnahmeeinrichtung des Landes Sachsen-Anhalt. Aufgrund der ab dem Jahr 2015 sprunghaft gestiegenen Zahlen von Geflüchteten und Asylbegehrenden musste das Land die Unterbringungskapazitäten erhöhen.

Aufgrund von Herkunft, Geschlecht, Religion und familiärer Verhältnisse der aufzunehmenden Personen sowie von Reparaturen, Bauunterhaltungs-, Renovierungs-, Modernisierungs- und Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen konnten nicht alle zur Verfügung stehenden Plätze (Bruttokapazität) voll belegt werden. Die tatsächlich nutzbaren Plätze (Nettokapazität) entsprechen der Bruttokapazität abzüglich ca. 17 %. Der Wert beruht auf Praxiserfahrungen und Berechnungen beim Ministerium für Inneres und Sport.

Dabei musste das Land in der Hochphase des Zustroms sehr kurzfristig reagieren, um seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Geflüchteten nachkommen zu können.

Für den Betrieb dieser Liegenschaften schloss das Land mit verschiedenen Trägern sogenannte Betreuungsverträge ab, um damit eine reibungslose Versorgung und Betreuung der schutzsuchenden Personen in den Einrichtungen zu sichern. Vertragspartner des Landes waren vorwiegend Hilfsorganisationen und Wohlfahrtsverbände.

Wir haben die Betreuungsverträge stichprobenartig kontrolliert. Die Verträge waren unterschiedlich gestaltet, enthielten aber grundsätzliche Angaben zum Vertragsgegenstand, Beginn und Ende des Vertragsverhältnisses, Details zum Abrechnungsverfahren sowie Vereinbarungen zur Haftungsfreistellung der Auftragnehmer. Darüber hinaus trafen sie Vereinbarungen zum Personaleinsatz des jeweiligen Auftragnehmers sowie zu den Voraussetzungen, unter denen die Mitarbeiter einzusetzen waren bzw. eingestellt wurden. Die Vertragslaufzeiten waren sehr unterschiedlich (von wenigen Monaten und bis zu zwei Jahren). Die Leistungsumfänge unterschieden sich jedoch in den Vereinbarungen. Auch hinsichtlich der Vergütungen wiesen die Verträge unterschiedliche Regelungen auf, bspw. gab es monatliche Vergütungspauschalen.

Aufgrund der kurzfristigen und schwierigen Bedingungen können wir nachvollziehen, dass das Land Kompromisse bei der Gestaltung der Verträge eingehen musste.

Die Abrechnungen der einzelnen Auftragnehmer hat das Land nach unseren Feststellungen sorgfältig geprüft und falsch abgerechnete Kosten, die bedingt durch die täglichen Zu- und Abgänge in den einzelnen Einrichtungen gelegentlich auftraten, zurückgefordert.

In der Stellungnahme vom 23. November 2022 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages teilte das Ministerium der Finanzen mit, dass

der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA) bei Mietverträgen nunmehr Musterverträge verwende.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die Vertragsverhältnisse, die in der damals angespannten und nicht absehbaren Situation gestaltet wurden, auszuwerten und davon ausgehend Mustervereinbarungen zu erarbeiten bzw. regelmäßig anzupassen.

In diesen Mustervereinbarungen ist die Umsetzung der verschiedenen rechtlichen Anforderungen an den Betrieb von Unterkünften abzusichern. Insbesondere sollte das Land für anzumietende Einrichtungen eine ausführliche Leistungsbeschreibung

vorgeben, die einen optimalen Betrieb der Einrichtung erwarten lässt. Sofern Kostenpauschalen vereinbart werden, sollten diese künftig detailliert untersetzt werden.

### Anpassungen im Personalbereich

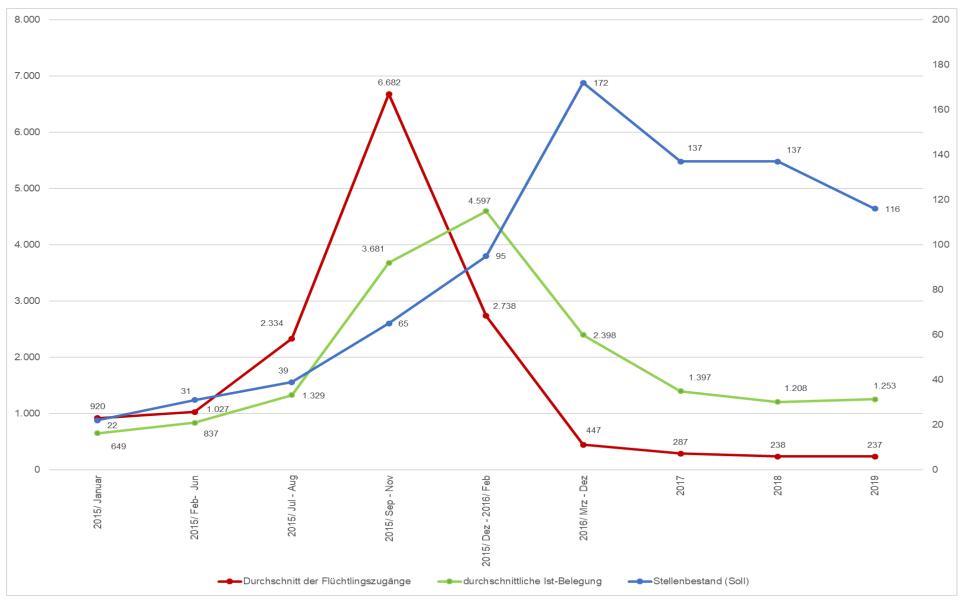
Im Zuge der Bewältigung des anhaltenden Zustroms hatte die Landesregierung umfangreiche Stellenzuführungen für die Bewältigung der Aufgaben im Rahmen der Organisation der Aufnahme, Betreuung und Integration von Geflüchteten im Land Sachsen-Anhalt beschlossen. Mitte 2015 wurden dem Ministerium für Inneres und Sport zusätzliche Neueinstellungsmöglichkeiten durch Vorziehen von Einstellungsoptionen aus den Folgejahren zuerkannt. Mit dem Nachtragshaushalt 2015/2016 standen insgesamt 172 Planstellen/Stellen als Soll zur Verfügung.

Wir haben festgestellt, dass der durch die drastisch gestiegene Zugangszahl notwendig gewordene Stellenaufwuchs umgehend und konsequent erfolgte. Positiv zu bewerten ist auch, dass sich zur kurzfristigen Deckung der Personalmehrbedarfe in 2015 auch Landesbeschäftigte und Beamte aus der Landesverwaltung für die Betreuung und Unterbringung der Geflüchteten freiwillig haben abordnen lassen.

Vor dem Hintergrund der ab Frühjahr 2016 rückläufigen Zahlen bedurfte es in den Folgejahren 2017 bis 2019 entsprechender aufgabenseitiger und organisatorischer Anpassungen, insbesondere auch der erforderlichen Stellen- und Personalbedarfe.

Wie aus dem nachfolgenden Diagramm hervorgeht, sind die 2015 und 2016 vorgenommenen Stellenerhöhungen aufgrund der sinkenden Zugangszahlen in den folgenden Haushaltsjahren wieder sukzessive bis zum Jahr 2019 auf 116 Stellen zurückgeführt worden. Die aufgabenseitigen und organisatorischen Anpassungen erfolgten u. a. durch Einsparung von Stellen sowie durch Umsetzung von Stellen infolge der Verlagerung übergreifender bzw. koordinierender Aufgaben in das Landesverwaltungsamt.

Diagramm 10: Gegenüberstellung Stellenbestand, Zugangszahlen und Ist-Belegung



Die Notwendigkeit und Angemessenheit der ab 2017 erfolgten Umverteilung von Stellen der ZASt in das Landesverwaltungsamt im Zuge der Organisationsänderung können wir jedoch nicht ohne Weiteres nachvollziehen. Nach unserer Ansicht sind die dem Land nach dem Asylgesetz zugewiesenen Aufgaben nicht signifikant erweitert worden. Zudem sind die Erstaufnahmen bis 2019 wieder weitgehend auf das Niveau der Jahre vor 2015 gesunken. Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 waren aber für den Bereich Asyl- und Ausländerwesen insgesamt 116 Stellen/Planstellen ausgebracht. Demnach erhöhte sich der Stellenanteil im Vergleich zur Stellensituation vor der Hochphase des Zustroms Geflüchteter deutlich.

Eine sachgerechte Stellen- und Personalausstattung für die ordnungsgemäße Erledigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Erstaufnahme und Unterbringung von schutzsuchenden Personen nach dem Asylgesetz lässt sich nach unserer Auffassung nur auf der Grundlage einer aktuellen validen Berechnungsgrundlage zur Personalbedarfsermittlung beurteilen.

Das Ministerium für Inneres und Sport sollte den Stellenbedarf für Aufgaben der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylbegehrenden und Geflüchteten durch eine Personalbedarfsbemessung ermitteln und die Stellen- und Personalausstattung der ZASt auch haushaltsmäßig an den tatsächlichen Bedarf anpassen.

#### 2.4 Mietverträge/Mietvertragsverhandlungen

Während in den vorherigen Ausführungen ein grundsätzlich angemessenes Verwaltungshandeln dargestellt ist, sind nachfolgend Beispiele aufgeführt, die aus unserer Sicht kritikwürdig sind.

#### Beispiel 1: Verhinderung einer langfristigen Anmietung in Halle-Trotha

Mitte 2015 hatte die Landesregierung beschlossen, eine weitere Erstaufnahmeeinrichtung für rund 800 Plätze im Süden Sachsen-Anhalts zu schaffen. Im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens wurde die Eignung einer Liegenschaft in Halle-Trotha geprüft und hierzu Gespräche geführt.

Im Zuge der Beratungen im Ausschuss für Finanzen des Landtages am 30. September 2015 erläuterte das Ministerium für Inneres und Sport, dass für die Liegenschaft in Halle-Trotha eine Gesamtjahreskaltmiete von ca. 4,65 Mio. € zzgl. Betriebskosten verhandelt wurde. Der Mietvertrag sollte eine Laufzeit von zehn Jahren haben. Wir wiesen während der Beratung darauf hin, dass die voraussichtlichen Zugangszahlen bei einer Anmietungsentscheidung zwingend zu berücksichtigen und vom Ministerium für Inneres und Sport darzulegen sind. In der weiteren Diskussion wurden die Höhe des Mietpreises und die Dauer des Mietvertrages von Mitgliedern des Ausschusses kritisch gesehen.

In der folgenden Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 28. Oktober 2015 legten wir dar, dass sich die Zahlen der Geflüchteten, die in den nächsten Jahren zu betreuen seien, nicht hochrechnen ließen. Daher "müsse das Land die Möglichkeit haben, den Mietvertrag ggf. nach fünf Jahren zu kündigen. Ansonsten beliefe sich das Kostenrisiko in Halle-Trotha auf ca. 23,5 Mio. €."

Auf Grund rückläufiger Zahlen von Asylbegehrenden verwiesen wir am 16. Dezember 2015 im Ausschuss für Finanzen erneut darauf, dass "die aktuellen Zugangszahlen" dieses Vorhaben nicht rechtfertigen würden. Im Ergebnis der Beratungen im Ausschuss und nicht zuletzt durch unsere Argumentation nahm das Land Abstand von dieser Anmietung. Dem Land sind somit unnötige Mietkosten (Kaltmiete) von ca. 46,5 Mio. € zzgl. anfallender Betriebskosten erspart geblieben.

#### Beispiel 2: **Anmietung des Maritim-Hotels in Halle (Saale)**

Das ehemalige Maritim-Hotel wurde durch den BLSA für die Unterbringung von Geflüchteten und Asylbegehrenden für den Zeitraum vom 1. Oktober 2015 bis zum 30. November 2018 angemietet. Vertraglich vereinbart wurde eine Grundmiete von 250.000 € pro Monat sowie eine Nebenkostenvorauszahlung von 85.000 € pro Monat. Die Miete beinhaltete grundsätzlich die Nutzung des gesamten Inventars. Nicht enthalten hingegen waren sämtliche Herrichtungskosten für die Mietübernahme und die Mietrückgabe des Objektes. Eine vorzeitige Ausstiegsklausel oder eine Mietminderung aufgrund geringerer Inanspruchnahme der Mietfläche konnte nach Aussage des BLSA vertraglich mit dem Vermieter nicht vereinbart werden.

Das Land beabsichtigte, das Mietobjekt für die Unterbringung von 640 Personen (Bruttokapazität) zu nutzen. Aus Brandschutzgründen (es fehlte ein zweiter Rettungsweg) konnte eine Belegung nur mit maximal 360 Plätzen erfolgen. Daraufhin reduzierte das Land die Belegungskapazitäten ab Februar 2016 von 640 auf 360 Plätze. Ab Juni 2016 wurde die Kapazität nochmals schrittweise auf eine Bruttokapazität von 140 Plätzen reduziert. Die Liegenschaft wurde zum 31. März 2017 außer Betrieb genommen.

Von den vertraglich vereinbarten drei Jahren der Anmietung wurde das Hotel nur die Hälfte der Zeit genutzt. Eine Reduzierung der monatlichen Mietkosten war aufgrund der mietvertraglichen Bindung nicht möglich. Lediglich die Nebenkostenvorauszahlungen wurden von monatlich 85.000 € ab 1. April 2017 auf 32.000 € gekürzt. Die Mietkosten des gesamten Zeitraums des Leerstandes betrugen 4,5 Mio. €.

Wir haben uns zu diesem Mietobjekt auch mit der Abschlussvereinbarung im Zuge der Rückgabe der Mietsache befasst. Zur Rückgabe wurde unter § 10 des Mietvertrags vereinbart, dass das Mietobjekt vollständig geräumt, besenrein und ggf. rückgebaut (§ 7 Abs. 1) zurückzugeben ist. Ein öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger (der Industrie- und Handelskammer) sollte den Zustand des Mietobjekts sowie des Mobiliars und der Ausstattung begutachten und den Werteverzehr/Verschleiß feststellen, der über die mit der Miete abgegoltene Abnutzung hinausgeht. Dieser sollte durch den Mieter in Geld abgegolten werden.

Im 3. Nachtrag vom 3./17. Juni 2019 zum Mietvertrag verständigten sich die Mietvertragspartner darauf, dass - alternativ zur Beauftragung eines Sachverständigen - Mieter und Vermieter auch Vertreter mit entsprechender Sachkenntnis zur Begutachtung bestimmen können.

In der diesbezüglich getroffenen "Abschluss-Vereinbarung" übernahm das Land u. a. Kosten für die "Remontage der vor Nutzungsbeginn" demontierten Bauteile (z. B. Tausch von Elektrosicherungen, Demontage von Haartrocknern, Remontage von Hotelmobiliar) in Höhe von 38.680 €. Nach dem Wortlaut des Ausgangsvertrags bestand eine vertragliche Verpflichtung zur Beseitigung nur in Bezug auf bauliche Veränderungen während der Mietzeit. Dennoch hat sich das Land in der Abschlussvereinbarung zur Übernahme dieser Kosten verpflichtet.

Das Ministerium der Finanzen wies in seiner Stellungnahme vom 23. November 2022 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages darauf hin, dass es sich bei den beanstandeten Remontagekosten

"um Aufwendungen für den Rückbau zuvor mieterseitig vom Land vorgenommener baulicher Änderungen [handele]. [...] Dabei war zum damaligen Zeitpunkt davon ausgegangen worden, dass die Bauteile bei einem Verbleib beschädigt werden und eine Ersatzbeschaffung weitaus teurer werden würde. [...] Soweit der Vermieter also nicht ausdrücklich erklärt hat, dass er die durch Land vorgenommenen Veränderungen übernehmen und hierfür eine Ablöse zahlen wollte, war das Land zur Remontage der zuvor demontierten Einrichtungsgegenstände verpflichtet. Ebenso mussten das Zubehör / die überlassenen Einrichtungsgegenstände zurückgegeben werden [...]."

Die vom Ministerium der Finanzen gegebene Erläuterung macht die Kostenübernahme durch das Land für uns grundsätzlich nachvollziehbar.

#### Beispiel 3: Kurzzeitige Anmietung von Plätzen in Jugendherbergen

Der BLSA und das Deutsche Jugendherbergswerk schlossen am 18. September 2015 einen Belegungsvertrag für eine alleinige Nutzung ab dem 2. November 2015 durch das Land für zunächst insgesamt sechs Jugendherbergen. Die Jugendherbergen wiesen Belegungskapazitäten von insgesamt 883 Plätzen aus. Es war ein Festbetrag in Höhe von 27 € pro Tag und Bett vereinbart, der neben der Unterbringung auch drei Mahlzeiten pro Tag, die regelmäßige Reinigung der Räumlichkeiten, das Wechseln der Bettwäsche und den Winterdienst enthielt. Mit verschiedenen Nachträgen zum Belegungsvertrag wurde die Anzahl der Jugendherbergen auf fünf herabgesetzt, die Belegungsdauer reduziert und zusätzlich ein Betrag in Höhe von 10 € pro Tag und Bett für jedes nicht belegte Bett vereinbart.

In dem mit dem Deutschen Jugendherbergswerk geschlossenen Belegungsvertrag wurde aber auch vereinbart, dass vor Belegungsbeginn und nach Beendigung der Belegung ein öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger (der Industrie- und Handelskammer) zusammen mit einem Vertreter des Deutschen Jugendherbergswerks, Landesverband Sachsen-Anhalt, den Zustand der Jugendherbergen sowie den Zustand des Mobiliars und der Ausstattung begutachtet. Die durch den vertragsgemäßen Gebrauch verursachte Abnutzung war mit dem vereinbarten Entgelt abgegolten. Der Sachverständige sollte den aus einem übermäßigen Verschleiß resultierenden Werteverzehr feststellen, der durch das Land zu ersetzen war.

Der BLSA beauftragte im November 2015 zwei öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige zur Bewertung. Die Honorierung erfolgte nach frei vereinbarten Tagessätzen. Nicht vereinbart wurden Höchstsätze für die Besichtigung, Begutachtung und Bewertung.

Nachfolgend wurden an die Sachverständigen für die Begutachtung der fünf Jugendherbergen rd. 167.000 € gezahlt.

Für die Wiederherrichtung der Jugendherbergen nach Beendigung der Mietverhältnisse (Maler-, Reinigungs- und Desinfektionsarbeiten sowie Reparaturen) fielen Ausgaben in Höhe von rd. 234.000 € an.

Das Ministerium der Finanzen nahm zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages diesbezüglich am 30. November 2022 wie folgt Stellung:

"Aufgrund der personellen Situation und der Eilbedürftigkeit der Deckung der Unterbringungsbedarfe in 2015 war der Landesbetrieb nicht in der Lage, eine bauliche Einschätzung der Objekte vor dem Mietbeginn vertragskonform selbst durchzuführen, sodass eine Bindung von Sachverständigen unumgänglich war. Die verausgabten Kosten für die Sachverständigen gaben die "Marktlage" von 2015 wieder. In den darauffolgenden Jahren (ab 2019) hat der Landesbetrieb BLSA grundsätzlich auf die Einschaltung von Sachverständigen verzichtet und die Einschätzung mit eigenem Personal vorgenommen."

Für den relativ kurzen Belegungszeitraum von 4,5 bzw. 5,5 Monaten waren die Kosten bei Mietbeendigung erheblich - das Land musste insgesamt rd. 401.000 € zahlen. Aus unserer Sicht führten erhebliche Mängel wie z. B. die fehlende Vereinbarung von Höchstgrenzen in den Vertragsabschlüssen zu unverhältnismäßigen Kosten für das Land.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind bei allen Anmietungsentscheidungen insbesondere mit mehrjähriger Laufzeit aktuelle Zugangszahlen und deren Prognose zwingend zu berücksichtigen.

Er empfiehlt, bei Anmietung von Objekten die Mietkonditionen im Vertrag so anzupassen, dass insbesondere Laufzeiten, Ausstiegsoptionen, Anpassungen an Nutzung und Größe verhandelbar bleiben. Entsprechende Musterverträge oder Musterklauseln, die zentral zur Verfügung gestellt werden sollten, sind regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Kosten, die nicht vertraglich vereinbart sind, dürfen vom Land nicht übernommen werden.

Im Rahmen der Vertragsgestaltung sollte auf eigene Sachkunde zur Vermeidung von sehr hohen Sachverständigenkosten zurückgegriffen werden. Der Landesrechnungshof bewertet es positiv, dass der Landesbetrieb BLSA ab 2019 auf externe Sachverständige verzichtet hat.

Sofern künftig Verträge mit externen Sachverständigen notwendig werden, sollten der Zeitrahmen, die Personalkosten und die Nebenkosten einer Plausibilitätsprüfung unterzogen und Höchstsätze vertraglich festgeschrieben werden. Die Angemessenheit der Gutachterkosten ist durch den BLSA zu prüfen.

#### 3. Auftragsvergabe für FFP2 Masken im Universitätsklinikum Magdeburg

#### 3.1 Ausgangslage unserer Prüfung

Wir prüften - nach einer entsprechenden Prüfbitte des Aufsichtsrates des Universitätsklinikums Magdeburg (UKMD) vom 12. April 2021 - von Mai 2021 bis Juni 2022 ein Vergabeverfahren zur Lieferung von FFP2 Atemschutzmasken beim UKMD. Die Prüfung erfolgte vorwiegend im

Geschäftsbereich "Zentraler Einkauf" der Klinikverwaltung, der für die Beschaffung aller benötigten Materialien für das UKMD verantwortlich ist.

Die Auftragsvergabe für die FFP2 Masken fand im November 2020 zu einem Zeitpunkt steigender Infektionszahlen infolge der Corona-Pandemie statt.

Im UKMD war seit Beginn der Pandemie der Bedarf an FFP2 Masken zum Schutz des Klinikpersonals und der Patienten stark angestiegen. Gleichzeitig hat sich die Versorgungssituation aufgrund der steigenden Nachfrage nach FFP2 Masken zunehmend verschlechtert.

Vor diesem Hintergrund hat das UKMD mit der Vergabe beabsichtigt, FFP2 Masken in guter Qualität kurzfristig zu beschaffen, um die Fortführung des Dienstbetriebes, die Patientensicherheit und den Mitarbeiterschutz zu gewährleisten sowie eine längerfristige wirtschaftliche Belieferung durch einen zuverlässigen Partner zu sichern.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt<sup>25</sup> setzten für die schnelle und effiziente Durchführung von Vergabeverfahren zur Eindämmung der Pandemie und zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs der öffentlichen Verwaltung bis zum 31. Dezember 2021 geltende Erleichterungen in Kraft.<sup>26</sup> Danach war unter Pandemiebedingungen und bei Vorliegen besonderer Dringlichkeit eine Auftragsvergabe durch Beiziehung von nur einem Angebot zulässig.

#### 3.2 Keine Anwendung des EU-Vergaberechts

Bei Aufträgen, deren geschätzter Auftragswert ohne Umsatzsteuer den EG-Schwellenwert von 214.000 € erreicht oder überschreitet, ist EU-Vergaberecht anzuwenden.<sup>27</sup>

Als Ausgangspunkt für den Beschaffungsvorgang schätzte das UKMD einen Mengenbedarf von 360.000 FFP2 Masken für einen Zeitraum von sechs Monaten.

Aufgrund der eigenen Kenntnisse der Marktpreise für FFP2 Masken musste es mit einem voraussichtlichen Nettoauftragswert von ca. 360.000 € rechnen. Damit überstieg das voraussichtliche Auftragsvolumen den geltenden Schwellenwert von 214.000 €.

Ehemaliges Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung; die Ministerien wurden im September 2021 neu geord-

<sup>&</sup>quot;Rundschreiben zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2" (Rundschreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 19. März 2020) und "Rundschreiben zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 - Beschleunigung von Beschaffungen" (Rundschreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 30. März 2020).

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. V. m. § 1 Absatz 1 Vergabeverordnung (VgV).

Wir stellten fest, dass ein geschätzter Auftragswert nicht gemäß den rechtlichen Vorgaben<sup>28</sup> dokumentiert war.

Das UKMD vergab die Leistungen It. der eigenen Vergabedokumentation vom 27. November 2020<sup>29</sup> freihändig, obwohl die Vergabevorschriften der VOL/A nur bei Verfahren unterhalb des Schwellenwertes galten.

Erst auf eine entsprechende Nachfrage des Ministeriums für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt am 11. März 2021 und damit drei Monate nach Abschluss des Vergabeverfahrens nahm das UKMD eine Korrektur des Vergabevermerks zur Beschaffung von FFP2 Masken vor. Die Angabe der Vergabeart nach VOL/A im Vergabevermerk bezeichnete es in seiner Stellungnahme vom 4. Februar 2022 zu den Prüfungsfeststellungen als "versehentliche Falschbezeichnung in Ziff. 1.4 und 1.11 (Freihändige Vergabe anstatt Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb)".

Das UKMD hat bei der Wahl der Vergabeart die Regelungen des GWB i. V. m. § 1 Absatz 1 VgV nicht beachtet.

Angesichts eines voraussichtlichen Auftragsvolumens deutlich über dem geltenden Schwellenwert und der an der Vergabe beteiligten Fachkompetenz halten wir diesen Verstoß für besonders kritikwürdig.

In seiner Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen vom 4. Februar 2022 betonte das UKMD, dass es allen an der Vergabe Beteiligten aufgrund der Höhe des Auftragswertes klar gewesen sei, dass eine zügige Oberschwellenvergabe erfolgen müsse. Demnach habe es auch ein Vergabeverfahren nach GWB i. V. m. § 1 Absatz 1 VgV durchgeführt. Die Angabe des falschen Vergabeverfahrens in der Vergabedokumentation sei lediglich ein formaler Fehler gewesen.

Wir haben die Stellungnahme zur Kenntnis genommen, teilen die Bemerkungen des UKMD jedoch nicht.

Den Angaben und Dokumentationen des UKMD sowie seiner Korrespondenzen mit dem Ministerium und der Presse ist zu entnehmen, dass es die Leistungen zur Beschaffung der FFP2 Masken nach den Vorschriften der VOL/A vergeben hat. Die Vergabekorrektur erfolgte zu einer Zeit, als der Vergabevorgang längst abgeschlossen und die Lieferungen der FFP2 Masken bereits erfolgt waren.

Nach § 20 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) ist das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren, so dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> § 3 Absatz 5 Buchstabe g) VOL/A.

Bei Berücksichtigung aller Sachverhalte kommt für uns eine Bewertung als bloße "Falschbezeichnung" der Vergabeart nicht in Betracht.

Somit bleibt die Feststellung, dass das UKMD das Vergabeverfahren trotz Überschreiten des Schwellenwertes als Freihändige Vergabe nach VOL/A durchgeführt und damit gegen das Vergaberecht verstoßen hat.

Aufgrund der vergaberechtlichen Erleichterungen in der Pandemiesituation folgt aus dem Vergaberechtsverstoß keine Wettbewerbsbeschränkung des europäischen bzw. nationalen Marktes.

Der Landesrechnungshof erwartet vom UKMD künftig auch in kritischen und angespannten Situationen eine strikte Einhaltung des Vergaberechts.

## 3.3 Vergabefehler

Im Vergabeverfahren zur Lieferung der FFP2 Masken waren u. a. folgende Grundsätze und Vorgaben anzuwenden:

Gemäß § 2 Absatz 1 VOL/A werden Aufträge in der Regel im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige (geeignete) Unternehmen zu angemessenen Preisen vergeben. Dabei darf kein Unternehmen diskriminiert werden. Auch nach dem Rundschreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 30. März 2020 sind bei der Durchführung der Freihändigen Vergabe bzw. des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung die vergaberechtlichen Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und des Wettbewerbs nicht außer Kraft gesetzt.

#### a) Angebotsabforderung und -eingang

Lt. Vergabevermerk holte das UKMD Angebote von drei Unternehmen ein.

Wir stellten fest, dass die Angebotsabforderung einschließlich Leistungsbeschreibung nur für ein Unternehmen aktenkundig war. Nach Auskunft des UKMD seien die anderen Firmen zwecks Angebotsanfrage nur telefonisch kontaktiert worden. Entsprechende Vermerke dazu habe man aufgrund der angespannten Situation nicht erstellt. Es war nicht belegt, welche Leistungen das UKMD bei den beiden anderen Unternehmen angefragt hatte.

Obwohl das UKMD eine ordnungsgemäße Angebotsabforderung im Vergabevermerk dokumentierte, nahm es tatsächlich gegenüber den drei im Vergabevermerk aufgeführten Unternehmen keine im gleichen Sinne verständliche Angebotsanfrage vor.

Die Prüfung ergab, dass infolge dieser Vorgehensweise die drei beim UKMD eingegangenen Angebote nicht miteinander vergleichbar waren. Sie beinhalteten unterschiedliche Mengen und unterschiedliche Lieferzeiträume.

Das UKMD verstieß somit gegen § 7 Absatz 1 VOL/A<sup>30</sup> und gegen das Gleichbehandlungsgebot. Außerdem lagen Verstöße gegen das Transparenzgebot<sup>31</sup> und die Pflicht zur fortlaufenden Dokumentation32 vor.

In seiner Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen vom 4. Februar 2022 widersprach das UKMD unseren Feststellungen. Vielmehr habe es den Vergabegrundsätzen unter den Bedingungen der Notsituation der Pandemie entsprochen, obgleich es auf eine ordnungsgemäße Dokumentation verzichtet habe. Diese Vorgehensweise sei - auch in Anbetracht der geltenden Erleichterungen - lediglich ein formaler Verstoß gegen vergaberechtliche Regelungen. Außerdem sei eine detaillierte Leistungsbeschreibung in der damaligen Notsituation bei sich ständig ändernder Marktlage nicht möglich gewesen.

Wir verweisen darauf, dass die für die Pandemiebedingungen geltenden Erleichterungen nicht die Dokumentationspflichten außer Kraft gesetzt haben. Des Weiteren können wir dem Argument, eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung wäre in der Pandemiesituation nicht möglich gewesen, nicht folgen, da eine solche Leistungsbeschreibung an ein Unternehmen aktenkundig war. Das UKMD hat keine nachvollziehbaren Gründe oder Sachverhalte nennen können, die unsere Feststellungen widerlegen.

### b) Angebotseröffnung

Lt. Angabe im Vergabevermerk fand die "Eröffnung der Angebote" durch zwei Mitarbeiter des Zentralen Einkaufs am 27. November 2020 statt.

Wir stellten fest, dass die drei per E-Mail eingegangenen Angebote nicht gekennzeichnet und nicht unter Verschluss waren. Damit konnte eine Angebotseröffnung im Sinne des Vergaberechts<sup>33</sup> nicht stattfinden. Dies bestätigte das UKMD.

Gemäß § 7 Abs. 1 VOL/A ist die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, so dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> § 2 Abs. 1 VOL/A.

<sup>32 § 20</sup> VOL/A.

Gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 VOL/A sind elektronische Angebote auf geeignete Weise zu kennzeichnen und bis zur Öffnung der Angebote verschlüsselt aufzubewahren.

Nach § 14 Abs. 2 Satz 1 VOL/A wird die Öffnung der Angebote von mindestens zwei Vertretern des Auftraggebers gemeinsam durchgeführt und dokumentiert.

Die Dokumentation im Vergabevermerk, dass eine Eröffnung der Angebote erfolgte, entsprach nicht den tatsächlichen Gegebenheiten - sie war unrichtig. Damit ist das UKMD seiner Dokumentationspflicht nicht ordnungsgemäß nachgekommen.

Das UKMD legte in der Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen vom 4. Februar 2022 dar, dass als Datum der Angebotseröffnung das Datum des Vergleichs der per E-Mail eingegangenen Angebote vermerkt worden sei.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 28. November 2022 verwies es zusätzlich darauf.

dass die verwendeten Formulare für den Vergabevermerk aufgrund der enormen Belastung der Mitarbeiter des Zentralen Einkaufs noch nicht auf den neuesten Stand gebracht worden seien, um ein pandemiebedingt beschleunigtes Verfahren abzubilden.

Unter Bezugnahme auf § 17 Absatz 15 VgV, wonach ein öffentlicher Auftraggeber von den Formvorschriften zur Kommunikation mit den Bietern und zur Übermittlung, Aufbewahrung und Öffnung von Angeboten befreit ist, akzeptiere es unsere Feststellungen nicht.

Kern unserer Feststellung ist, dass der Vergabevermerk unrichtig ist, weil er mit der Angebotseröffnung einen Vorgang dokumentiert, der nicht stattgefunden hat. Die Dokumentationspflicht ist auch nicht von den pandemiebedingten Verfahrenserleichterungen nach § 17 Abs. 15 VgV erfasst.

Insofern halten wir an unserer Feststellung fest.

### c) Angebotswertung und Zuschlagserteilung

Der Zentrale Einkauf des UKMD wertete die drei eingegangenen Angebote. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass dem Angebot des Unternehmens, welches auch die Leistungsbeschreibung erhielt, der Zuschlag über die Belieferung von 360.000 FFP2 Masken im Wert von 332.640 € netto (385.862,40 € brutto) erteilt werden sollte.

Das UKMD erteilte den Zuschlag am 9. Dezember 2020.

Unsere Prüfung ergab, dass keine Grundlagen für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes vorlagen, da die Angebote nicht miteinander vergleichbar waren.

Der Zuschlag konnte nur einem Unternehmen erteilt werden, weil dieses Unternehmen als einziges ein Angebot unterbreiten konnte, das dem Bedarf des UKMD gemäß seiner Leistungsbeschreibung entsprach.

Eine "Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes" nach gleichen Kriterien und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten durch das UKMD, wie im Vergabevermerk dargestellt, fand entgegen der vergaberechtlichen Regelungen<sup>34</sup> nicht statt.

Lt. der Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen vom 4. Februar 2022 war sich das UKMD sicher, den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis erteilt zu haben. Es begründete seine Vorgehensweise damit, dass ein vollständiger Wettbewerb in Ausnahmesituationen nicht stattfinden müsse.

Die Begründung des UKMD ist nicht akzeptabel, weil es mit dem fehlerhaften Vergabeverfahren Wettbewerb verhinderte.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das UKMD zukünftig alle Vergabegrundsätze beachtet und strikt einhält.

## Ausweitung des bestehenden Vertrags

Gemäß § 3 Absatz 5 Buchstabe d) VOL/A ist eine freihändige Vergabe bei geringfügigen Nachbestellungen im Anschluss an einen bestehenden Vertrag zulässig. Dabei darf die Nachbestellung insgesamt 20 % des Ursprungswertes nicht überschreiten. Nach dem Rundschreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 19. März 2020 darf bei einer Ausweitung eines bestehenden Vertrages (bei Auftragswerten oberhalb des EU-Schwellenwertes) der Preis um nicht mehr als 50 % des Wertes des ursprünglichen Auftrags erhöht werden.

Im Januar 2021 ermittelte das UKMD einen Bedarf an FFP2 Masken von 240.000 statt bisher 60.000 Stück pro Monat. Es erweiterte daraufhin den Vertrag mit dem beauftragten Unternehmen um die Lieferung weiterer 390.000 FFP2 Masken auf 750.000 Stück im Wert von insgesamt 654.000 € netto (778.260 € brutto).

Nach den Regelungen der VOL/A, die das UKMD für den Vergabevorgang anwandte, überschritt die Ausweitung des Vertrages die zulässige finanzielle Grenze um 254.832 € netto.

<sup>34</sup> Gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 VOL/A ist der Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu

Auch nach den Regelungen der VgV, die das UKMD richtigerweise hätte anwenden müssen, erfolgte die Vertragsausweitung um 155.040 € netto mehr als gestattet.

Das UKMD beachtete somit bei der Vertragsausweitung sowohl die Regelungen der VOL/A als auch der VgV nicht.

Der Landesrechnungshof erwartet künftig die Beachtung der gesetzlichen Regelungen.

### 3.5 Annahme eines Vergabeverfahrens nach Vergabeverordnung

Laut Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen vom 4. Februar 2022 vertrat das UKMD die Auffassung, die Leistung nach VgV vergeben zu haben. Damit hätten Vergabeerleichterungen nach § 17 VqV gegolten. Wir teilen diese Auffassung nicht, sondern gehen davon aus, dass das UKMD das Vergabeverfahren tatsächlich und fälschlicherweise nach der VOL/A durchgeführt hat. Wenn man unterstellt, dass das UKMD die Vergabe entgegen der vorgelegten Aktenlage doch nach der VgV durchgeführt hätte, würden wir den Sachverhalt bei Anwendung der Regelungen der VgV und unter Berücksichtigung der dazu erlassenen Erleichterungen folgendermaßen beurteilen:

- Die fehlende Dokumentation der Angebotsanfrage an zwei Unternehmen stellte einen Verstoß gegen die Regelungen des § 8 Absatz 1 VgV und das Transparenzgebot dar.
- Die nicht im gleichen Sinne verständliche Angebotsanfrage war ein Verstoß gegen § 31 Absatz 2 Nummer 1 VgV und das Gleichbehandlungsgebot.
- Mit den unrichtigen Angaben im Vergabevermerk zur Angebotseröffnung hat das UKMD den Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung verletzt.
- Zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes fehlte entgegen § 58 Absatz 2 VgV die Grundlage, weil keine vergleichbaren Angebote vorlagen.
- Der Zuschlag wurde nicht auf das wirtschaftlichste Angebot aufgrund einer Angebotswertung nach gleichen Kriterien und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erteilt. Das UKMD hat damit gegen § 58 Absatz 1 VgV verstoßen.

Auch unter der Annahme, das Vergabeverfahren habe nach den Regelungen der VgV unter Berücksichtigung der o. a. Erleichterungen stattgefunden, ließ das UKMD damit die Dokumentationspflichten unbeachtet und verstieß gegen die Grundsätze des Transparenzgebotes sowie des Diskriminierungsverbotes.

Damit ändert sich das Prüfungsergebnis des Landesrechnungshofes nicht.

#### 4. **Fazit**

# Fazit zur Bewältigung stark steigender Zugangszahlen Geflüchteter

Zur Bewältigung einer solchen extremen Situation ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes notwendig, Verwaltungsabläufe kurzfristig anzupassen. Dadurch wird ermöglicht, ebenenübergreifend Aufgaben zu koordinieren und alle notwendigen Verwaltungsentscheidungen schnellstmöglich zu treffen.

Ebenfalls hat es sich bewährt, eigene Prognosen zu Zugangszahlen von Geflüchteten zu erstellen und die Kapazitäten danach auszurichten.

Die Anpassungen sind im weiteren Verlauf regelmäßig zu überprüfen. Insbesondere sind erforderliche Bedarfe (Personalbedarf, Beschaffungsbedarf, Finanzbedarf, Kapazitätsplanungen etc.) zu ermitteln und jeweils anzupassen.

Um zukünftig auf ähnliche Extremsituationen angemessen reagieren zu können, empfiehlt der Landesrechnungshof die geschlossenen Verträge auszuwerten und Mustervereinbarungen zu erarbeiten. Insbesondere sollten ausführliche Leistungsbeschreibungen vorgeben werden. Mietkonditionen sollten im Vertrag so vereinbart werden, dass insbesondere Laufzeiten, Ausstiegsoptionen, Anpassungen an Nutzung und Größe verhandelbar bleiben. Sofern Sachverständige für Bewertungen notwendig sind, sollte in der Regel auf eigene Kapazitäten zurückgegriffen werden.

Insbesondere aufgrund der derzeitigen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und der Flucht vieler Menschen aus der Ukraine auch nach Sachsen-Anhalt hält der Landesrechnungshof die Empfehlungen für aktueller denn je.

### Fazit zur Auftragsvergabe während der Pandemie

Auch in einer durch eine Krise geprägten Beschaffungssituation bleibt ein Universitätsklinikum an das Vergaberecht gebunden.

Das UKMD hat bei der Auftragsvergabe für FFP2 Masken die Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und des Wettbewerbs außer Acht gelassen. Die Angaben im Vergabevermerk entsprechen nicht dem tatsächlich durchgeführten Vergabeverfahren. Das UKMD hat die rechtlich mögliche finanzielle Ausweitung des bestehenden Vertrages bei der Vertragsausweiterung überschritten.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass das UKMD angesichts der Pandemiesituation Handlungszwängen unterworfen war. Das rechtfertigt jedoch nicht, dass es Vergabegrundsätze unbeachtet ließ und falsche Angaben im Vergabevermerk gemacht hat, die ein ordnungsgemäßes, transparentes und rechtskonformes Vergabeverfahren bei Gleichbehandlung der Bieter und Einhaltung der Wettbewerbsgrundsätze aufzeigten.

Vergabeerleichterungen können soweit genutzt werden, wie sie tatsächlich bestehen. Sie sind kein Freibrief für Auftragserteilungen und spätere Vertragserweiterungen außerhalb eines Wettbewerbs.

Die außerhalb der Erleichterungen weitergeltenden Vergabegrundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und des Wettbewerbs sind auch in einer Pandemie einzuhalten. Dies gilt sowohl für Auftragserteilungen als auch für die Ausweitung von Verträgen.

Die Vergabedokumentation hat unter Einbeziehung der Erleichterungen von Beginn an fortlaufend ordnungsgemäß zu erfolgen, Verwaltungsentscheidungen müssen auch bei vereinfachtem Verwaltungshandeln für Dritte nachvollziehbar dokumentiert werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	02	_	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur -
			Staatskanzlei
Kapitel	0201	_	Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt
Titelgruppe	69	_	Landesmarketing
(geprüftes)		_	ca. 4.033.400 €
Haushaltsvolumen			

# 2 Mehrausgaben durch Einbindung der Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH in die Aufgabenerfüllung der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei hat bei der Einbindung der Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IMG) gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Durch die Einbindung der IMG sind dem Land auch Mehrausgaben entstanden.

# 1. Vorbemerkung

Wir haben die Ausgaben der Staatskanzlei für Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit geprüft und dabei auch die Ausgaben im Zusammenhang mit Beauftragungen der IMG betrachtet. Die IMG ist die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Sachsen-Anhalts. Als Dienstleister im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten vermarktet sie den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Sachsen-Anhalt und ist verantwortlich für das Tourismusmarketing im In- und Ausland 35. In der IMG gibt es die Marketingbereiche Standortmarketing und Tourismusmarketing.

Die IMG erhält eine institutionelle Förderung des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten - Wirtschaft und Tourismus. Daneben führt sie Drittmittelprojekte durch, die aus Mitteln der EU, des Bundes und des Landes finanziert werden. Eines dieser Drittmittelprojekte der IMG war die Vermarktung Filmland Sachsen-Anhalt.

Die Staatskanzlei greift zur operativen Umsetzung der Vermarktung des Landes auf die IMG zurück. Die IMG setzt im Rahmen der Beauftragungen durch die Staatskanzlei deren Vorgaben für den Bereich des Landesmarketings um.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Vgl. <a href="https://www.investieren-in-sachsen-anhalt.de/wir-ueber-uns">https://www.investieren-in-sachsen-anhalt.de/wir-ueber-uns</a>.

# 2. Mehraufwand durch die Einbindung der IMG

Die Staatskanzlei schloss mit der IMG im Rahmen eines Inhouse-Geschäftes Dienstleistungsverträge zur Vermarktung des Film- und Medienstandortes Sachsen-Anhalt ab.

#### 2.1 Umsatzsteuer

Die Staatskanzlei erstattete der IMG lediglich deren Aufwand für die Begleichung von Rechnungen für Leistungen Dritter in Erfüllung des Auftrages. Ein Entgelt für eigenen Personal- und Sachaufwand der IMG zur Ausführung des Auftrages war nicht Gegenstand der Vereinbarung.

Die Abrechnungen der IMG gegenüber der Staatskanzlei umfassten auch Rechnungsbeträge von Auftragnehmern der IMG, die ihre Leistungen ohne Umsatzsteuer bzw. mit einem verringerten Umsatzsteuersatz abgerechnet haben.

So enthielt z. B. eine Rechnung der IMG vom 31. März 2018 eine Rechnungsposition inkl. 19 % Umsatzsteuer in Höhe von 26.691,59 € für Leistungen eines Vereins. Dieser Verein hatte der IMG für sein Projekt lediglich einen Betrag in Höhe von 24.000 € inkl. 7 % Umsatzsteuer in Rechnung gestellt.

Aufgrund der von der IMG gegenüber der Staatskanzlei in Rechnung gestellten Umsatzsteuer in Höhe von 19 % sind der Staatskanzlei in diesem und weiteren Fällen im Vergleich zu einer unmittelbaren Rechnungslegung des Dritten gegenüber der Staatskanzlei Mehrausgaben in Höhe der Differenz der höheren Umsatzsteuer entstanden (im Beispielsfall: 2.691,59 €).

Die Staatskanzlei plante für derartige Umsatzsteuerausgaben im Jahr 2018 insgesamt ca. 8.000 € und im Jahr 2019 ca. 13.000 € ein.

### 2.2 **Abstimmungsaufwand**

Die IMG unterstützte nach den Dienstleistungsverträgen das Referat "Medienrecht, Medienpolitik, Medienstandort" der Staatskanzlei bei der Organisation und Durchführung der im Einzelfall vom Referat zu beschreibenden Veranstaltungen. Dazu gehörten die Angebotseinholung, die Vertragsgestaltung, die Zahlung/Abrechnung sowie eine enge Abstimmung zur Konzeption und zu Kommunikationsmaßnahmen einschließlich der erforderlichen redaktionellen Inhalte.

Es war weiterhin festgelegt, dass die fachliche Steuerung bzw. Aufsicht und Rechnungsprüfung grundsätzlich über die Staatskanzlei stattfindet.

Aus den vorgelegten Unterlagen zu den Dienstleistungsaufträgen zur Vermarktung des Film- und Medienstandorts Sachsen-Anhalt war ersichtlich, dass die mit der IMG vereinbarte enge Abstimmung mit den zuständigen Referaten der Staatskanzlei zu einem erheblichen Aufwand für die Staatskanzlei führte.

Wir stellen nicht in Frage, dass durch Abstimmungen und Kontrollen eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln gewährleistet wird. Die IMG sollte als Dienstleister des Landes jedoch über entsprechend qualifiziertes Personal verfügen, durch das eine kompetente und eigenständige Durchführung von Aufträgen im Bereich des Marketings sichergestellt ist. Die Einbindung von Personal der Staatskanzlei für Abstimmung und Kontrolle darf nicht in einem Maße erfolgen, bei dem der Eindruck entsteht, dass die Staatskanzlei selbst maßgeblich an der Umsetzung des Auftragsgegenstandes mitgewirkt hat. Doppelarbeiten sind zu vermeiden. Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sahen wir die beschriebene Einbindung der IMG insofern kritisch.

Der Landesrechnungshof empfahl der Staatskanzlei eine grundsätzliche Änderung des Verfahrens - ggf. auch strukturelle Veränderungen - zu prüfen, um unnötige Mehrausgaben zu vermeiden.

Die Staatskanzlei teilte in ihrer Stellungnahme vom 23. August 2022 zur Prüfungsmitteilung mit, dass die seitens des Landesrechnungshofes angeregte Prüfung erfolgt sei und ab dem Haushaltsjahr 2023 Modifizierungen des Verfahrens vorgenommen werden. Im Interesse der Haushaltswahrheit und -klarheit sollen ab 2023 in einem neu einzurichtenden Titel 533 64 zusätzlich die Mittel für die Vermarktung des Film- und Medienlandes Sachsen-Anhalt veranschlagt werden, die bislang Teil des Ansatzes in Titelgruppe 69 "Landesportal, Social Media, Marketing" waren. Dies soll auch dazu beitragen, den Abstimmungsaufwand innerhalb der Staatskanzlei bei der Bewirtschaftung der Mittel zu reduzieren.

An der Möglichkeit der Beauftragung der IMG im Rahmen eines Inhouse-Geschäfts mit Dienstleistungen zur Vermarktung des Medienstandortes Sachsen-Anhalt werde grundsätzlich festgehalten, nicht zuletzt um hinreichend schnell und flexibel reagieren zu können. Bezüglich der Vermarktung des Film- und Medienlandes führt die Staatskanzlei aus, dass sich die Zusammenarbeit mit der IMG bewährt habe und dazu beitrage, dass in der Staatskanzlei für diese Zwecke kein weiteres Referat eingerichtet werden muss.

Eine Einsparmöglichkeit bezüglich der aufgezeigten Umsatzsteuerproblematik wird seitens der Staatskanzlei nicht gesehen.

Zur Problematik der Umsatzsteuererstattung merken wir an, dass die Staatskanzlei der IMG lediglich deren Aufwand für die Begleichung von Rechnungen für Leistungen Dritter in Erfüllung des Auftrages erstattet. Ein Entgelt für eigenen Personal- und Sachaufwand der IMG zur Ausführung des Auftrages ist gerade nicht Gegenstand der Vereinbarung. Bei dieser Sachlage gehen wir davon aus, dass die Vereinbarungen zwischen IMG und Staatskanzlei mangels Versprechen eines Entgeltes als Gegenleistung für die zu erbringende Dienstleistung nicht als Dienstleistungsverträge zu qualifizieren sind. Die Rechnungslegungen der IMG gegenüber der Staatskanzlei beschränken sich auf die Geltendmachung von Aufwendungsersatz. Wer berechtigt ist, Ersatz für Aufwendungen zu verlangen, die er für einen bestimmten Zweck macht, kann bei Eingehung einer Verbindlichkeit für diesen Zweck gemäß § 257 Satz 1 BGB auch Befreiung von der Verbindlichkeit verlangen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Staatskanzlei zur Vermeidung von Mehrausgaben durch Umsatzsteuerzahlungen prüft, ob und unter welchen Voraussetzungen bei der vorgenannten Sachlage der von der IMG beauftragte Dritte seine Rechnung direkt an die Staatskanzlei adressieren könnte. Dadurch wäre zugleich eine zusätzliche Rechnungslegung durch die IMG und damit ein ebenfalls aus öffentlichen Mitteln finanzierter Personal- und Sachaufwand vermeidbar.

Wir halten es für richtig, dass die Staatskanzlei durch Modifizierungen des Verfahrens ihren Abstimmungsaufwand im Zusammenhang mit der Beauftragung der IMG reduzieren wird. Bis auf die Neueinrichtung eines Titels werden die Modifizierungen des Verfahrens allerdings nicht näher beschrieben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass unter Berücksichtigung des Know-how der IMG unnötiger Abstimmungs- und Kontrollaufwand vermieden wird.

# 3. Verwendung der Haushaltsmittel für Veranstaltungen der Landesvertretung in Brüssel

Im Rahmen des Dienstleistungsvertrages zur Vermarktung des Film- und Medienstandortes Sachsen-Anhalt rechnete die IMG im Jahr 2017 gegenüber der Staatskanzlei u. a. einen Betrag i. H. v. 2.011,36 € zuzüglich 19 % Umsatzsteuer ab, der aus dem Kapitel 02 01, Titel 532 69, gezahlt wurde. Die Landesvertretung in Brüssel hatte zuvor der IMG als Kostenbeteiligung zu einem Filmevent am 29. März 2017 in der Landesvertretung nur den Nettobetrag in Rechnung gestellt. Die Landesvertretung in Brüssel führte im Prüfungszeitraum jährlich eine Veranstaltungsreihe "Filmland Sachsen-Anhalt" durch.

an die IMG Bezug nahmen, geprüft.

Die Mitfinanzierung einer Veranstaltung der Landesvertretung in Brüssel, die ihre Ausgaben aus dem Kapitel 02 06 finanziert, über den "Umweg" der IMG aus dem Kapitel 02 01 "Staatskanzlei" entsprach weder dem Grundsatz der Transparenz noch dem der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Hinblick auf die zusätzliche Umsatzsteuer (siehe 2.1).

In ihrer Stellungnahme vom 23. August 2022 zur Prüfungsmitteilung führte die Staatskanzlei aus, dass die Planung der Veranstaltungsreihe "Filmland Sachsen-Anhalt" dem Medienreferat in Abstimmung mit der Landesvertretung in Brüssel obliege.

Für die Vermarktung des Medienstandortes Sachsen-Anhalt bediene sich die Staatskanzlei erfolgreich der IMG, so auch für die genannte Veranstaltungsreihe. Bisher seien für die Veranstaltungsreihe neben den in Kapitel 02 06 veranschlagten Haushaltsmitteln auch Haushaltsmittel aus Kapitel 02 01 Titelgruppe 69 verwendet worden. In Anbetracht der Ausführungen des Landesrechnungshofes sei vorgesehen, ab 2023 für die Ausgestaltung der Veranstaltungen in der Landesvertretung in Brüssel ausschließlich in Kapitel 02 06 veranschlagte Haushaltsmittel zu nutzen und diese zu Lasten der bisherigen Veranschlagung in Kapitel 02 01 Titelgruppe 69 aufzustocken.

Der Landesrechnungshof sieht die vorgesehene Änderung der Veranschlagung als geeignete Maßnahme zur Herstellung der notwendigen Transparenz hinsichtlich der tatsächlichen Ausgaben für Veranstaltungen der Landesvertretung in Brüssel an.

# 4. Missachtung des Zuwendungsrechts bei Ausreichung von Haushaltsmitteln durch die **IMG**

Die von der IMG bei der Staatskanzlei vorgelegten Rechnungen Dritter enthielten in einigen Fällen Formulierungen wie z. B. "Abforderung ihrer Unterstützung" oder "Abruf der ersten Rate" sowie glatte Tausenderbeträge ohne Hinweis auf ein Entgelt für eine erbrachte Leistung. Wir haben stichprobenhaft Vereinbarungen, auf die die Zahlungsempfänger in ihren Rechnungen

Die Staatskanzlei zahlte an die IMG z. B. einen Betrag i. H. v. 17.720,89 €. Hierin enthalten war eine Rechnung eines Vereins über eine Schlussrate i. H. v. 5.835 € auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der IMG und dem Verein für eine Veranstaltung im Rahmen der Vermarktung des Filmlandes Sachsen-Anhalt.

Der Vereinbarung konnten wir entnehmen, dass es sich um eine Veranstaltung des Vereins handelte. In der Vereinbarung war u. a. Folgendes festgelegt worden:

- Im Rahmen der Beauftragung durch die Staatskanzlei stellt die IMG für die Durchführung der Veranstaltung 35.000 € bereit.
- Der Verein verwendet diese entsprechend der Projektbeschreibung und des Finanzierungsplanes.
- Nach Projektabschluss sind der IMG alle zur Durchführung der Nachweisprüfung notwendigen Unterlagen durch den Verein vorzulegen.
- Der zahlenmäßige Nachweis ist in Form des Kosten- bzw. Finanzierungsplanes zu gliedern. Bei Abweichungen von mehr als 20 % beim Vergleich von Soll und Ist in einer Position ist eine Begründung beizufügen. Der Verwendungsnachweis ist bei der IMG einzureichen. Er besteht aus einem Sachbericht, der mindestens über den Verlauf und die präsentierten Inhalte der Veranstaltungen informiert.
- Es handelt sich um eine Anteilfinanzierung.
- Wenn eine ordnungsgemäße Verwendung der Gelder für die Projektvorbereitung und Projektdurchführung nicht nachgewiesen werden kann, erlischt der Anspruch auf Auszahlung und bereits ausgezahlte Beträge können zur sofortigen Rückzahlung fällig gestellt werden, ohne dass es einer Kündigung bedarf.

Die IMG gewährte dem Verein somit Leistungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke und letztendlich eine Zuwendung zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben. Sie setzte hierfür Mittel aus dem Titel 532 69 "Sonstige Ausgaben der Öffentlichkeitsarbeit" des Haushalts der Staatskanzlei ein.

Wir stellten hierzu Folgendes fest:

 Die Beauftragung der IMG durch die Staatskanzlei enthielt keine Regelungen zur Übernahme von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet des Zuwendungsrechts gemäß § 44 Abs. 3 LHO36. Eine beabsichtigte Übertragung einzelner Aufgaben an eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung soll nach dem Zuwendungsrechtsergänzungserlass im Rahmen der Beteiligung des Ministeriums der Finanzen begründet und die für die konkrete Aufgabenübertragung

<sup>&</sup>quot;Juristischen Personen des privaten Rechts kann mit ihrem Einverständnis durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag die Befugnis verliehen werden, Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, wenn die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt und die Beliehene die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben bietet. Die Verleihung und die Entziehung der Befugnis obliegen der zuständigen obersten Landesbehörde. Die Verleihung bedarf der Einwilligung des Finanzministeriums. Die Beliehene unterliegt der Fachaufsicht der zuständigen obersten Landesbehörde. Diese kann die Aufsicht auf nachgeordnete Behörden übertragen."

zugrunde zulegende Rechtsgrundlage dem Ministerium der Finanzen zur Kenntnis gegeben werden.

Dabei ist u. a. das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Bezug auf die Aufgabenübertragung darzustellen.37

- Zuwendungsgeber sind stets die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, aus deren Haushalt Zuwendungen gewährt werden können und nicht die bewilligende Stelle, die für den Zuwendungsgeber administrativ tätig wird.38 Insofern sehen wir die Staatskanzlei in der Verantwortung.
- Die Staatskanzlei setzte letztendlich Mittel aus dem Titel der Hauptgruppe 5 zur Zahlung von Zuwendungen ein. In dieser Hauptgruppe sind jedoch Haushaltsmittel veranschlagt, die für sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst zu verwenden sind. Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen sind in der Hauptgruppe 6 zu planen.

Grundlegende haushaltsrechtliche, insbesondere zuwendungsrechtliche Vorschriften wurden danach bei der Ausreichung von Haushaltsmitteln durch die IMG nicht beachtet.

Die Staatskanzlei hat durch die Zwischenschaltung der IMG Landesmittel letztlich ohne Abarbeitung des Zuwendungsverfahrens nach den VV zu § 44 LHO ausgereicht.

Die Finanzierung von Zuwendungen aus der Hauptgruppe 5 stellt darüber hinaus einen Verstoß gegen das Transparenzgebot dar und verletzt insofern das Budgetrecht der Abgeordneten.

Die Staatskanzlei führte in ihrer Stellungnahme vom 23. August 2022 zur Prüfungsmitteilung aus, dass die zwischen der IMG und dem Verein im Jahr 2018 geschlossene Vereinbarung im Wege der Auslegung sowohl Elemente, die auf eine Beauftragung des Vereins zur Vermarktung des Film- und Medienlandes Sachsen-Anhalt schließen lassen können, als auch solche, die typischerweise im Zuwendungsverfahren Verwendung finden, enthalte. Die dem Zuwendungsverfahren zuzuordnenden Begrifflichkeiten sollen dort regelmäßig die Gewähr für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung von Landesmitteln im Sinne von § 7 LHO bieten. Rückblickend hätte die Staatskanzlei gegenüber der IMG bei Bekanntwerden der Vereinbarung mit dem Verein klarstellen müssen, dass von dort lediglich die Beauftragung von Drittanbietern zur Umsetzung von Marketingmaßnahmen legitimiert sei und die Verträge mit Auftragnehmern entsprechend klar und unmissverständlich zu gestalten und abzuwickeln sind. Der Sachverhalt wurde mit der IMG erörtert. Künftig werde deutlich abgegrenzt, welche Veranstaltungsformate als Werbeplattform zur Vermarktung des Film- und Medienlandes Sachsen-Anhalt genutzt und welche Projekte mit

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Vgl. Abschnitt 2 Nr. 2 des Zuwendungsrechtsergänzungserlasses i. d. F. v. 25. Juni 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis Abschnitt B, Rn. 26 und 27.

einer Zuwendung unterstützt werden sollen. Die IMG werde nur in den Fällen mit der operativen Unterstützung beauftragt, in denen es um die Beauftragung von Marketingmaßnahmen gehe. Zuwendungsverfahren würden unabhängig hiervon durch die Staatskanzlei abgewickelt werden.

Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Staatskanzlei Maßnahmen getroffen hat, um künftig Verstöße gegen das Zuwendungsrecht im Rahmen der Einbindung der IMG auszuschließen. Er weist nochmals darauf hin, dass die Einbindung Dritter in die Aufgabenerfüllung der Staatskanzlei nicht zu einer Umgehung des Zuwendungsrechts führen darf. Sind Ausgaben als Zuwendung zu qualifizieren, müssen die diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

## 5. Verstoß gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung

Zum Jubiläum des Bauhauses<sup>39</sup> im Jahr 2019 sollte das Motiv der Dachkampagne auch auf Fahnen und Banner gedruckt werden. Mit der Produktion der Fahnen und Banner beauftragte die Staatskanzlei die IMG.

Daneben bestand die Möglichkeit, dass Interessenten die Fahnen über ihre eigenen Druckereien herstellen lassen. In diesem Fall sollte die Landesregierung das Layout an den Interessenten weiterleiten und die Produktionskosten bis zu einer Höhe von 100 € übernehmen. Der Interessent sollte die Produktionskosten über die IMG abrechnen.

Eine Werbegemeinschaft ließ aufgrund von Sondermaßen und Eilbedürftigkeit 18 Großfahnen über eine eigene Druckerei produzieren. Die Sondermaße führten dazu, dass die Kosten den kalkulierten Ansatz überstiegen. Aufgrund der hohen Frequentierung des Aufstellungsortes und der hohen Stückzahl der Fahnen entschied die Staatskanzlei, die Produktionskosten i. H. v. 4.129,35 € zu übernehmen. Ein entsprechender Vermerk vom 25. Juni 2019 wurde durch die Beauftragte für den Haushalt mitgezeichnet.

Im Juli 2019 informierte die Staatskanzlei die IMG über eine beabsichtigte Auftragserhöhung, über die u. a. die Begleichung der Rechnung der Werbegemeinschaft durch die IMG erfolgen sollte. Die IMG teilte hierzu mit, dass sie die Mehrkosten für diese Eigenproduktion der Werbegemeinschaft nicht übernehmen könne, da sie den Vergaberegelungen des Landes unterliege und auch die Beauftragung nicht ausgelöst habe. Die IMG schlug eine Kostenübernahme i. H. v. 4.129,35 € auf Basis eines Leistungsaustausches über eine exklusive Werbefläche im Bauhaus-Jahr vor.

<sup>39</sup> Schule für Gestaltung und Architektur.

Mit Schreiben der Staatskanzlei vom 9. Juli 2019 beauftragte diese die IMG mit der Werbemaßnahme "moderndenken Banner" für die Werbegemeinschaft i. H. v. 4.129,35 €.

Bei der Umsetzung der Maßnahmen und der Beauftragung von Drittdienstleistern sollten die einschlägigen haushaltsrechtlichen und vergaberechtlichen Vorschriften beachtet werden. Mit der IMG-Rechnung sollten u. a. das jeweilige Angebot und die Rechnung des Drittdienstleisters eingereicht werden.

Die Werbegemeinschaft hatte der IMG die Kosten für das Banner mit Datum vom 8. Juli 2019 (Rechnungszweck "Nutzung der Fahnenmasten") in Rechnung gestellt. Dieser Betrag war Bestandteil der Rechnung der IMG vom 11. Juli 2019.

Die Beauftragung der IMG durch die Staatskanzlei mit Schreiben vom 9. Juli 2019 vermittelt den Anschein, dass die IMG bezüglich des Banners noch einen Auftrag auslösen müsse. Dem steht jedoch die bereits zuvor erfolgte Fertigstellung des Banners und Rechnungslegung der Werbegemeinschaft entgegen.

Das Beauftragungsschreiben vom 9. Juli 2019 ist somit inhaltlich falsch und unter Berücksichtigung der Gesamtumstände nur zum Schein erfolgt, um eine Abrechnungsgrundlage für die IMG zu schaffen. Auch die Rechnung der Werbegemeinschaft vom 8. Juli 2019 verschleiert den eigentlichen Rechnungsgrund (Produktionskosten für Fahnen).

Hinzu kommt, dass seitens der Beauftragten für den Haushalt nur der Übernahme von Produktionskosten der Werbegemeinschaft zugestimmt wurde.

Die der Erstattungszahlung an die IMG i. H. v. 4.129,35 € brutto zugrundeliegenden Rechnungsgrundlagen waren somit unrichtig.

Erkennbar fehlerhafte Bescheinigungen der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit stellen einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung dar.

In ihrer Stellungnahme vom 23. August 2022 zur Prüfungsmitteilung teilte die Staatskanzlei mit, dass die deutlich wahrnehmbare Sichtbarmachung der Kampagne #moderndenken ein unter hohem Zeitdruck stattfindender dynamischer Prozess gewesen sei, der immer umfangreicher und aufwändiger wurde. Hierdurch sei eine Ausweitung der Beauftragung der IMG durch die Staatskanzlei erforderlich geworden. Die Staatskanzlei räumt ein, dass im oben dargestellten Fall nach rückblickender Bewertung haushaltsrechtliche Gesichtspunkte nicht vollständig beachtet worden sind. Die kritikwürdige Entscheidung zur Abweichung von dem vorgesehenen Verfahren zur Übernahme von Produktionskosten sei unter den Rahmenbedingungen hohen zeitlichen Drucks, eines überdurchschnittlichen Arbeitsaufkommens zu dieser Zeit und sehr engen personellen Kapazitäten erfolgt. Die Entscheidung erschien unter Berücksichtigung der Flexibilität der IMG zum damaligen Zeitpunkt sachgerecht. Eine Verschleierung des zugrundeliegenden Sachverhalts sei nicht beabsichtigt gewesen.

Die Kritik des Landesrechnungshofes sei zum Anlass für eine referatsinterne Überprüfung und Änderung der entsprechenden Arbeitsabläufe genommen worden.

Der Landesrechnungshof merkt an, dass auch unter Zeitdruck eine gewissenhafte Prüfung und Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit unerlässlich ist.

# 6. Nichtbeachtung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots

Der Personal- und Sachaufwand der IMG wird aus Landesmitteln finanziert. Hätte die Staatskanzlei die unter 5. dargestellte Zahlung an die Werbegemeinschaft selbst vorgenommen, wäre zusätzlicher Personal- und Sachaufwand seitens der IMG vermieden worden.

Gleiches gilt für die abgestimmte Verfahrensweise, dass bei der Herstellung von Fahnen über eigene Druckereien von Interessenten die Landesregierung zwar an diese das Layout weiterleitet, die Abrechnung der Produktionskosten jedoch über die IMG erfolgen soll. Die IMG ist in diesem Fall nicht für die Produktion verantwortlich, sondern fungiert lediglich als "Zahlstelle" der Staatskanzlei.

Dies widerspricht nach unserer Auffassung zum einen einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln. Zum anderen stehen dem auch die mit der Gründung der IMG verfolgten Geschäftszwecke (Investorenservice, Image- und Standortmarketing und Tourismusmarketing), für deren Wahrnehmung der IMG Landesmittel zur Verfügung gestellt werden, entgegen.

Die Staatskanzlei führte in ihrer Stellungnahme vom 23. August 2022 zur Prüfungsmitteilung aus, dass es mit Blick auf die Kleinteiligkeit des Abstimmungsprozesses auch aus Kapazitätsgründen zwingend erforderlich gewesen sei, die IMG mit der Umsetzung der Maßnahme zu beauftragen. Die durch die IMG zu bewältigenden Aufgaben gingen weit über die einer "Zahlstelle" hinaus.

Der von uns gezogene Vergleich mit einer Zahlstelle betrifft nur die Fälle, in denen Interessenten die Fahnen selbst produzieren wollten und die Staatskanzlei ihnen hierfür das Layout zur Verfügung stellte. Nach unseren Feststellungen sollte über die IMG in diesen Fällen lediglich die Abrechnung der Produktionskosten erfolgen. Uns erschließt sich insofern nicht, welche kleinteiligen Abstimmungsprozesse zwischen IMG und Staatskanzlei in diesen Fällen erforderlich waren und was einer Abrechnung der Produktionskosten unmittelbar gegenüber der Staatskanzlei entgegenstand.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Staatskanzlei die IMG nur mit Aufgaben betraut, die zum einen der operativen Umsetzung von Marketingmaßnahmen dienen und zum anderen nicht wirtschaftlicher durch die Staatskanzlei selbst erledigt werden können.

### 7. Fazit

Der Chef der Staatkanzlei und Minister für Kultur informierte in seiner Stellungnahme vom 6. Dezember 2022 zum Entwurf des Jahresberichtes darüber,

dass die IMG als Dienstleister für die gesamte Landesverwaltung agiere und es aufgrund personeller Veränderungen beabsichtigt sei, Maßnahmen des Landesmarketings ab 2023 größtenteils mit eigenen Ressourcen umzusetzen. Im Übrigen verweist er auf die Vorbemerkungen zu der o.g. Stellungnahme vom 23. August 2022 zur Prüfungsmitteilung. Hiernach ist das Landesmarketing eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe und als übergeordnetes Dach aller Marketingaktivitäten des Landes anzusehen.

Wir begrüßen die durch die Staatskanzlei aus seinen Feststellungen bereits gezogenen Konsequenzen. Wir gehen davon aus, dass hierdurch künftig Fehler bei der haushaltsmäßigen Abwicklung von Projekten vermieden werden können.

# Der Landesrechnungshof erwartet hierbei, dass die Staatskanzlei

- prüft, ob und unter welchen Voraussetzungen von der IMG beauftragte Dritte ihre Rechnung zur Vermeidung von Umsatzsteuermehrausgaben unmittelbar an die Staatskanzlei richten können.
- im Hinblick auf das erforderliche Maß des Abstimmungs- und Kontrollaufwandes hinreichend berücksichtigt, dass die IMG der aus öffentlichen Zuschüssen finanzierte ausgewiesene Dienstleister des Landes für das Standort- und Tourismusmarketing ist und insofern über die erforderlichen Kompetenzen für eine eigenständige sowie eigenverantwortliche Erledigung verfügen sollte,
- kritisch prüft, inwiefern es tatsächlich einer Umsetzung von Einzelmaßnahmen durch die Staatskanzlei bedarf,
- sich auf die ihr in erster Linie obliegende strategische und operative Steuerung des Landesmarketings konzentriert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 04 Ministerium der Finanzen

Kapitel 04 06 Finanzämter

### 3 Einschränkungen bei der Rechnungsprüfung in den Finanzämtern

Der Landesrechnungshof verfügt über keinen vollumfänglich lesenden Zugriff auf elektronische Unterlagen und Arbeitsmittel im Rahmen seiner Prüfungen in den Finanzämtern. Fehlende Abfrage- bzw. Zugriffsmöglichkeiten im Vergleich zu den Bearbeitern im Finanzamt schränken die Prüfrechte ein, so dass eine vollumfängliche Sachverhaltsaufklärung erheblich erschwert wird.

### 1. Vorbemerkungen

Die Arbeitsweise in den Finanzämtern hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Vor einigen Jahren erfolgte die Bearbeitung der steuerlichen Vorgänge überwiegend auf der Grundlage von Papierakten. Diese sind im Laufe der vergangenen Jahre einer zunehmenden Digitalisierung gewichen. Immer mehr Vorgänge wurden und werden ausschließlich in elektronischer Form bearbeitet und dokumentiert.

Mittlerweile werden sämtliche Steuererklärungen, Bilanzen u. ä. grundsätzlich elektronisch übermittelt. Hinzu kommt eine Vielzahl von Daten, die zentral elektronisch übermittelt werden. Hierzu zählen bspw. Lohndaten, Daten zu Krankenversicherungen oder Lohnersatzleistungen. Auch außerhalb der Steuerfallbearbeitung ist der Übergang zu einer immer umfangreicheren Digitalisierung erkennbar, so dass alle Vorgänge zunehmend elektronisch bearbeitet werden. Dies führt auch zu veränderten Abläufen bei unseren Prüfungen. Früher wurden den Prüfern alle Vorgänge in Papierform vorgelegt. Für die bereits vorhandenen maschinellen Vorgänge bestand die Möglichkeit der elektronischen Einsichtnahme, mit der notwendigen Einschränkung eines nur lesenden Zugriffs.

Mit dem zunehmenden Übergang zu einer elektronischen Bearbeitung in den Finanzämtern wurden die Zugriffsmöglichkeiten für uns geändert. Es wurde ein zentrales "virtuelles Finanzamt" eingerichtet, über das unsere Zugriffsmöglichkeiten entsprechend des konkreten Prüfauftrags durch das Ministerium der Finanzen gesteuert werden.

Bei vorangegangenen Prüfungen in den Finanzämtern stellten wir fest, dass einige Abfragemöglichkeiten zu Steuerfällen nur den Bearbeitern und Sachgebietsleitern in den Finanzämtern zur Verfügung stehen. Es war zum Zeitpunkt der Prüfungen technisch nicht möglich gewesen, den Prüfern des Landesrechnungshofes einen vollumfänglichen lesenden Zugriff einzurichten. Der Grund für diese Einschränkung lag in der Programmierung. Ein vollständig lesender dienstpostenbezogener Zugriff über das "virtuelle Finanzamt" für uns war technisch nicht vorgesehen. Dieser ist jedoch nach unserer Auffassung unabdingbar, um die Prüfungsaufträge erfüllen zu können.

Das haben wir zum Anlass genommen, um im Jahr 2020/2021 zu untersuchen, ob die (lesenden) Zugriffsmöglichkeiten auf die Daten des UNIFA-Systems im Rahmen des Prüfungsauftrages mit denen der Finanzverwaltung identisch sind bzw. in welchen Fällen kein lesender Zugriff eingerichtet ist.

### **UNIFA-Arbeitsplatz** 2.

Der "Universelle Finanzamtsarbeitsplatz UNIFA" sieht für alle Bediensteten in den Finanzämtern eine einheitliche graphische Bearbeitungs- und Benutzeroberfläche vor, die je nach Aufgabengebiet entsprechend angepasst werden kann. UNIFA ist das wichtigste Produkt, das im bundesweit eingesetzten KONSENS<sup>40</sup>-Verfahren KDialog<sup>41</sup> entwickelt wurde.

In den Menüs und Untermenüs sind eine Vielzahl von Anwendungen hinterlegt. Hier handelt es sich insbesondere um steuerliche Fachverfahren, Office-Anwendungen, Arbeitsanleitungen u. v. m. Dazu gehört auch die Einsicht in die elektronisch zur Verfügung stehenden Arbeitsmittel, z. B. Abfragemöglichkeiten bundesweiter Datenbanken, Formulare und andere Hilfsmittel.

Im Bereich der Finanzämter ist daher unserer Ansicht nach ein - dem jeweiligen Prüfungsauftrag entsprechender - uneingeschränkter lesender Zugriff auf die Daten im UNIFA-System zu gewähren. Dieser hat dem der geprüften Stelle zu entsprechen.

Nur auf diese Weise können wir uns ein vollständiges Bild über Arbeitsweise und Qualität der Bearbeitung einzelner Fälle und über die Arbeitsbedingungen der jeweils betroffenen Bediensteten verschaffen, um unserem verfassungsmäßigen Auftrag einer vollständigen Prüfung zu entsprechen. Bei allen Prüfungen sind stets organisatorische Aspekte mit zu berücksichtigen.

Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung, Bund und Länder arbeiten seit 2007 an der Vereinheitlichung der

<sup>41</sup> KDialog stellt sicher, dass die verwaltungsinternen Abläufe automationsgestützt, effizient und papierlos abgewickelt werden.

Die Prüfung hat ergeben, dass notwendige Zugriffsmöglichkeiten entweder aus programmtechnischen Gründen oder mangels gebotener Aktualisierung eingeschränkt sind. Dies soll mit nachfolgenden Beispielen verdeutlicht werden.

### 2.1 Fragebogen steuerliche Erfassung

Über das Internetportal "www.elster.de" können sich z. B. Personen, die ein Gewerbe neu angemeldet haben, als Unternehmer steuerlich registrieren lassen. Dies erfolgt über den "Fragebogen zur steuerlichen Erfassung". Damit diese elektronisch übermittelten Daten auch den Bearbeitern im Finanzamt zur Verfügung stehen, wurde im Laufe des Jahres 2021 das Menü "Grunddaten" im UNIFA-System um den Menüpunkt "Fragebogen steuerliche Erfassung" ergänzt:

Für uns wurde dieser Menüpunkt nicht zur Prüfung angezeigt. Eine allumfängliche Prüfung der Arbeitsbereiche in den Finanzämtern war somit nicht gewährleistet.

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen hat das Ministerium der Finanzen diesen Menüpunkt für uns eingerichtet. Daten können nunmehr abgerufen werden.

Dieses Beispiel zeigt, dass notwendige Zugriffe im Rahmen einer Aktualisierung durch das Ministerium der Finanzen gesetzt werden können.

Bereits während der örtlichen Erhebungen zu dieser Prüfung hat das Ministerium der Finanzen in weiteren Einzelfällen die Hinweise der Prüfer aufgegriffen und kurzfristig Zugriffe gesetzt.

Der Landesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Ministeriums der Finanzen an, fehlende Zugriffe kurzfristig zu ermöglichen. Er erwartet, dass es auch zukünftig eine zeitnahe Aktualisierung der Menüstrukturen gewährleistet.

Bei den folgenden Beispielen konnte das Ministerium der Finanzen Zugriffe aus programmtechnischer Sicht nicht einrichten:

# 2.2 Auftragsübersicht

Über den Menüpunkt "Auftragsübersicht" im Menü "Dialog" können Bearbeiter elektronisch übermittelte Anträge, Erklärungen und Verarbeitungsergebnisse unter dem Begriff "Auftrag" abrufen. Gleichartige Aufträge werden als "Auftragstyp" bezeichnet.

Die Auftragsübersicht soll den Bearbeiter dadurch unterstützen, dass die vorhandenen Aufträge aller Auftragstypen in Listenform gebündelt dargestellt werden. Durch die kumulierte (elektronische) Darstellung der Auftragstypen an einer für den Bearbeiter zentralen Stelle wird vermieden, dass dieser die Aufträge aus den verschiedenen Einzelanwendungen selbst ermitteln muss.

Ein Bearbeiter im Finanzamt kann die Übersicht nur für seinen Aufgabenbereich abrufen. Wir haben jedoch keine Möglichkeit - anstelle des zuständigen Sachbearbeiters - auf diese Daten zuzugreifen. Der Vorgang ist für uns zwar abrufbar, er liefert jedoch keine Ergebnisse. Eine Übersicht über alle einem Bearbeiter oder einer Organisationseinheit vorliegenden Aufträge zu erhalten, ist daher für unsere Prüftätigkeit nicht möglich.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 11. November 2022 zur Prüfungsmitteilung darauf hingewiesen, dass es keine technische Möglichkeit gebe, den Bediensteten des Landesrechnungshofes einen vollständig lesenden Zugriff auf die Inhalte der Auftragsübersicht zu ermöglichen. Es sei jedoch möglich, die Inhalte den jeweiligen Fachverfahren bzw. Fachanwendungen zu entnehmen.

Aus unserer Sicht bleiben damit die aufgezeigten Mängel erhalten. Zwar besteht für uns die Möglichkeit, entsprechende Abfragen fallbezogen durchzuführen. Dafür bedarf es jedoch eines erhöhten Aufwandes, da die von uns geforderte Übersicht in Listenform nicht abgerufen werden kann.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass künftig die Rolle einer externen Prüfbehörde bei der technischen Einrichtung von Menüpunkten die notwendige Beachtung erhält. Sofern der Menüpunkt "Auftragsübersicht" im Menü "Dialog" technisch überarbeitet werden sollte, ist ein vollständiger lesender Zugriff analog der Bearbeiterplätze einzurichten.

#### 2.3 Rechtsbehelfsverfahren – Abfragen zur Arbeitsplanung

Im Menü "MÜSt"42 war zum Zeitpunkt der Prüfung der Menüpunkt "Rechtsbehelfsverfahren – Abfragen zur Arbeitsplanung" enthalten. Damit soll der Bearbeiter einen Überblick über alle Rechtsbehelfe und deren Bearbeitungsstand nach verschiedenen Auswahl- und Abfragemöglichkeiten erhalten. Bei den Abfragen zur Arbeitsplanung bestehen zwischen den vorgelagerten Bearbeitungsbereichen und der Rechtsbehelfsstelle Unterschiede im Hinblick auf die Zugriffsrechte.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Maschinelle Überwachung der Steuerfälle.

Für uns war eine Abfrage der Rechtsbehelfe nach "Auftragstyp" und "Standardabfrage" inkl. ihrer Unterabfragen aufgrund fehlender Berechtigung nicht möglich.

Damit stehen uns die Abfragemöglichkeiten zur Arbeitsplanung im Rechtsbehelfsverfahren nicht zur Verfügung. Bei der Durchführung von Prüfungen müssen wir aber häufig die Vorgänge im Rechtsbehelfsverfahren berücksichtigen, wobei die Kenntnis über vorliegende Rechtsbehelfe unabdingbar ist.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 11. November 2022 zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass ein derartiger Zugriff bisher nur für Geschäftsprüfungen vorgesehen sei. Es habe aber die Einrichtung eines Zugriffs für den Landesrechnungshofes veranlasst. Somit lägen die technischen Voraussetzungen für zukünftige Prüfungen vor.

Der Landesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Ministeriums der Finanzen an, fehlende Zugriffe nach Möglichkeit einzurichten. Er erwartet, dass es zukünftig eine zeitnahe Aktualisierung der Menüstrukturen gewährleistet.

### 2.4 Dokumentenmanager

Im Dokumentenmanager haben die Finanzämter die Möglichkeit, ihre eigenen Dokumente einzustellen und auf Dauer zu speichern. Zu diesen Dokumenten gehören u. a. amtsinterne Verfügungen und Vordrucke sowie Protokolle (z. B. von Dienstberatungen).

Einen großen Teil machen die internen Vordrucke aus. Diese haben die Bearbeiter in den Finanzämtern selbst erstellt, sie sollen die tägliche Arbeit unterstützen und vereinfachen.

Ein wesentlicher Bestandteil unserer Prüfungen ist die Kontrolle der organisatorischen Abläufe in den Finanzämtern. Hierzu müssen uns sämtliche o. g. Dokumente bekannt sein. Nur dann können Arbeitsabläufe vollständig beurteilt werden. Da wir programmtechnisch nicht Teil des geprüften Finanzamtes sind, sondern die Zugriffe über das bereits erwähnte "virtuelle" Finanzamt eingerichtet bekommen, haben wir keinen Zugriff auf den Dokumentenmanager.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 11. November 2022 zur Prüfungsmitteilung eingeräumt, dass dem Landesrechnungshof aus technischer Sicht kein Zugriff auf die Dokumente, die die jeweiligen Bediensteten im Finanzamt speichern, eingerichtet werden könne. Es bestünde aber die Möglichkeit, sich einzelne Dokumente ausdrucken zu lassen. Ferner hat das Ministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass für amtsinterne Regelungen (z. B. Dienstanweisungen, Amtsverfügungen oder organisatorische Regelungen) in den Finanzämtern bereits die Möglichkeit bestehe, diese finanzamtsbezogen im Informationsdienst der Finanzämter zu veröffentlichen. In einigen Finanzämtern werde dies bereits praktiziert. Das Ministerium sei bestrebt, dass alle Finanzämter ihre Amtsverfügungen bis Mitte 2023 elektronisch in diesen Informationsdienst einpflegten und Neuerungen/Ergänzungen zukünftig dort nur noch elektronisch veröffentlichten. Auf den finanzamtsbezogenen Informationsdienst könne der Landesrechnungshof zugreifen.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das Ministerium der Finanzen bzgl. des Zugriffs auf den Dokumentenmanager künftig eine andere Möglichkeit für uns in Aussicht stellt. Es bleibt jedoch auch an dieser Stelle kritisch zu bewerten, dass bei der technischen Realisierung der Anwendungen, Abfragen u. a. m. die Notwendigkeit des (lesenden) Zugriffs eines externen Prüfbehörde nicht die geforderte Aufmerksamkeit erhält.

Der lesende Zugriff auf den Dokumentenmanager des zu prüfenden Finanzamtes ist ein notwendiger Bestandteil der Prüfung durch den Landesrechnungshof. Er erwartet, dass sich das Ministerium der Finanzen für diese Möglichkeit bei der Fortentwicklung von **UNIFA** einsetzt.

#### 3. **Fazit**

In der Steuerverwaltung laufen nunmehr fast die gesamten Vorgänge elektronisch ab. Daher haben sich Art und Weise der Prüfungen des Landesrechnungshofes grundlegend geändert. Wurden vor Jahren noch Papierakten eingesehen, so können aktuell die Steuererklärungen, Bilanzen, Überwachungslisten usw. nur noch elektronisch aufgerufen werden.

Daher muss gewährleistet sein, dass die Aufgabenzuweisung sowie die Ausstattung ausgewählter Dienstposten ohne Einschränkungen lesend eingesehen werden können.

Dies ist bislang jedoch nicht vollumfänglich möglich. So fehlen dem Landesrechnungshof z. B. die vollständigen lesenden Zugriffe auf die Auftragsübersicht der Sachbearbeiter oder den Dokumentenmanager des Finanzamts. Das System lässt zwar die Prüfung einzelner Steuerfälle zu, nicht aber uneingeschränkte Prüfungen mit organisatorischen Schwerpunkten. Ebenso ist kein lesender Zugriff analog ausgewählter Dienstposten im UNIFA-System vorgesehen. Hierdurch wird die Arbeit des Landesrechnungshofes erschwert oder ist nur eingeschränkt möglich.

Die Ankündigung der Prüfung und die Gespräche im Ministerium der Finanzen haben bereits zu dem Ergebnis geführt, dass die Zugriffsmöglichkeiten des Landesrechnungshofes überprüft und aktualisiert wurden. In der Folge waren für den Landesrechnungshof mehr Abfragen möglich als noch vor Beginn dieser Prüfung.

Zukünftig muss durch das Ministerium der Finanzen ein vollständig lesender Zugriff auf die Daten des UNIFA-Systems sichergestellt und fortlaufend aktualisiert werden. Auch bei der Weiterentwicklung und technischen Realisierung des UNIFA-Systems ist künftig ein vollständig lesender Zugriff auf einzelne Dienstposten sicherzustellen. Dies dient nicht nur dem Landesrechnungshof bei der Ausübung seinem verfassungsmäßigen Prüfauftrages, sondern auch der Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums der Finanzen sowie der Innenrevision der Finanzämter.

Für den Landesrechnungshof steht der Zugang zu UNIFA exemplarisch für die Ausübung seiner Prüfrechte bei der Entwicklung zum papierlosen Arbeitsplatz.

Damit er seine Prüfaufgaben wirksam und wirtschaftlich wahrnehmen kann, hat die Verwaltung bei der Einführung und Fortentwicklung elektronischer Verfahren und e-Akten sowie der Ausgestaltung elektronischer Arbeitsplätze die Rolle einer externen Prüfbehörde vorzusehen. Dieser ist ein lesender Zugriff zu gewähren. Aufgrund der zunehmenden Komplexität von Verwaltungsvorgängen und deren programmtechnische Unterstützung reichen einzelne fallbezogene Zugriffe nicht mehr aus.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	-	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Kapitel	0501	-	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Titel	526 01	_	Gerichts- und ähnliche Kosten
	533 01	_	Dienstleistungen Außenstehender
(geprüftes) Haushaltsvolumen		-	ca. 30.000 €

### 4 Fehlende Haftungsregelung bei Pflichtverletzungen durch Regierungsmitglieder

In Sachsen-Anhalt fehlt eine Haftungsregelung für Pflichtverletzungen durch Regierungsmitglieder. Das Land kann daher bei Amtspflichtverletzungen, die zu einer Haftung des Landes für Schäden eines Dritten (Fremdschaden) gemäß Art. 34 Grundgesetz geführt haben, keine Erstattungsansprüche gegenüber Ministerinnen und Ministern geltend machen. Eine persönliche Haftung von Regierungsmitgliedern für dem Land unmittelbar entstandene Schäden (Eigenschäden) kommt nur bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine deliktische Haftung gemäß §§ 823, 826 BGB in Betracht.

Aufgrund der öffentlichen Debatte um die Kostentragung für ein zivilgerichtliches Verfahren zwischen Frau Grimm-Benne und drei Kliniken der AMEOS Gruppe ist das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration<sup>43</sup> an uns mit der Bitte herangetreten, eine Prüfung der Kostentragungspflicht der aus dem Rechtsstreit resultierenden Kosten zu veranlassen. Im Rahmen der daraufhin erfolgten Prüfung der Ausgaben für eine Kostenübernahmeentscheidung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Sachsen-Anhalt anlässlich zivilgerichtlicher Verfahren sind durch uns zu verschiedenen Punkten Beanstandungen erfolgt.

Das Ministerium hat bereits Schritte unternommen, um festgestellte Fehler künftig zu vermeiden. Darüber hinaus hat Frau Grimm-Benne nach Versendung des Entwurfs der Prüfungsmitteilung die vom Ministerium in dem zivilgerichtlichen Verfahren getragenen Kosten in Höhe von insgesamt 29.450,60 € erstattet. Wir hatten in der Prüfungsmitteilung auch auf das Fehlen von Regelungen für Regierungsmitglieder zur Gewährung von Rechtsschutz und zur Haftung bei Pflichtverletzungen hingewiesen.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> seit 19. Oktober 2021 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und anderer Gesetze vom 27. September 2022 sind nur die von uns für erforderlich erachteten konkretisierenden Regelungen zur Gewährung von Rechtsschutz für Minister geschaffen worden. Dem § 9 des Ministergesetzes wurde ein Abs. 4 angefügt, der in Satz 1 regelt, dass für die Gewährung von Rechtsschutz für Mitglieder der Landesregierung die für Beamte des Landes geltenden Regelungen entsprechend gelten.

Unserer Empfehlung, bei der aktuellen Neuregelung des Ministergesetzes auch eine Regelung für die Haftung von Regierungsmitgliedern zu treffen, folgte die Landesregierung nicht. Diesen noch offenen Punkt greifen wir nunmehr in diesem Jahresberichtsbeitrag auf.

Für einen Rückgriff aufgrund von Amtspflichtverletzungen enthält das Grundgesetz<sup>44</sup> folgende Regelung:

"Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. "

Diese nur die Haftung nach außen betreffende Regelung stellt allerdings selbst noch keine Anspruchsgrundlage für einen Regressanspruch dar. Hierfür bedarf es einer spezialgesetzlichen Regelung, die zum Rückgriff ermächtigt.

Für Beamte findet sich in § 48 Beamtenstatusgesetz<sup>45</sup> eine entsprechende Regelung. Beamtinnen und Beamte, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzen, müssen danach dem Dienstherrn, dessen Aufgaben sie wahrgenommen haben, den daraus entstehenden Schaden ersetzen. Diese Regelung zur Innenhaftung erfasst Ansprüche des Landes für Eigen- als auch Fremdschäden.

Für die Schadenshaftung der Beschäftigten finden gemäß § 3 Abs. 7 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder die Bestimmungen, die für die Beamten des jeweiligen Landes gelten, entsprechende Anwendung.

Ministerinnen und Minister werden jedoch von diesen Normen nicht erfasst, da es sich bei ihnen nicht um Beamte oder Beschäftigte handelt.

<sup>44</sup> Art. 34 GG Satz 1 und 2 vom 23.05.1949 (BGBI. I), GG zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG v. 19. Dezember 2022, BGBI. I S. 2478.

<sup>§ 48</sup> des Beamtenstatusgesetzes vom 17. Juni 2008 (BGBI. I, S. 1010), Beamtenstatusgesetz zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 28. Juni 2021, BGBI I S. 2250.

Die Mitglieder der Landesregierung stehen nach dem Ministergesetz des Landes Sachsen-Anhalt<sup>46</sup> in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land.

Das Ministergesetz enthält keine Regelungen zu Schadensersatzpflichten von Regierungsmitgliedern.

Mangels einer spezialgesetzlichen Haftungsregelung scheidet deshalb ein Rückgriff auf Ministerinnen und Minister im Rahmen einer Amtshaftung für Schäden eines Dritten aus. Zugleich fehlt es auch an einer landesgesetzlichen Regelung für eine Innenhaftung von Regierungsmitgliedern für die durch pflichtwidriges Handeln verursachten Eigenschäden des Landes, wie z. B. Anwaltsund Gerichtskosten.

Wir halten es nicht für gerechtfertigt, dass bei einer Pflichtverletzung von Regierungsmitgliedern eine Haftung für einen dem Land entstandenen Schaden im Unterschied zu Landesbeamten und Landesbeschäftigten nicht in Betracht kommt.

Diese Besserstellung ist nach unserer Auffassung nicht zu begründen.

Der Chef der Staatskanzlei und Minister für Kultur führte in der Stellungnahme vom 5. Dezember 2022 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages aus,

dass bislang aus wohl überlegten sachlichen Gründen keine Haftungsregelung in das Ministergesetz Sachsen-Anhalt aufgenommen worden sei. Begründet wird dies damit, dass die Normierung einer Anwendbarkeit der für Beamte geltenden Regelungen eine inhaltliche Vergleichbarkeit zwischen Beamten- und Amtsverhältnis voraussetze. Bei einer Haftungsregelung komme eine inhaltliche Vergleichbarkeit nicht in Betracht.

In der Stellungnahme werden insbesondere folgende Unterschiede des Amtsverhältnisses von Regierungsmitgliedern gegenüber dem Beamtenverhältnis hervorgehoben:

- Während Beamte ihre hoheitlichen Aufgaben unparteiisch wahrnehmen müssen, ist das Amtsverhältnis eines Regierungsmitgliedes politisch geprägt. Die Amtsführung wird wesentlich von dem in Parlament kontrollierenden Kräften bestimmt.
- Minister handeln in bestimmten Bereichen rechtlich und politisch selbständig.
- Minister sind dem Parlament für ihr Handeln verantwortlich.

<sup>§ 1</sup> des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung (Ministergesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2000 (GVBI. LSA S. 128).

- Das Amt des Ministers ist abhängig von der Amtszeit des Ministerpräsidenten.
- Mitglieder der Landesregierung werden nicht über eine Stellenausschreibung und nach den Grundsätzen der Bestenauslese ermittelt und unterliegen keinem Laufbahnprinzip.
- Minister haben keinen Dienstvorgesetzten und nicht die Möglichkeit einer haftungsbefreienden Remonstration.

Darüber hinaus verweist die Stellungnahme darauf, dass auch für Regierungsmitglieder die einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen gelten. Bislang sei im Weiteren nicht geklärt, wie sichergestellt werden kann, dass das Haftungsrecht im politischen Meinungskampf nicht missbräuchlich eingesetzt werde.

Uns sind die Unterschiede zwischen dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis der Regierungsmitglieder und dem Beamtenverhältnis bewusst. Diese Unterschiede rechtfertigen nach unserer Auffassung jedoch nicht das Absehen von haftungsrechtlichen Regelungen für Regierungsmitglieder.

Trotz politischer Prägung der Amtsführung sind auch der Ministerpräsident und die Minister und Ministerinnen bei der Wahrnehmung ihrer Dienstgeschäfte an Recht und Gesetz gebunden. Sie haben sich durch ihren Amtseid (Art. 66 der Landesverfassung) verpflichtet, ihre Kraft dem Wohle des Volkes zu widmen, Verfassung und Gesetz zu wahren und ihre Pflichten gewissenhaft zu erfüllen. Insofern haben sie bei ihrer Amtsausübung wie auch Beamte bei ihrer Dienstverrichtung die Gesetzes- und Rechtslage sorgfältig und gewissenhaft zu prüfen. Sie sind ebenso verpflichtet, das Land Sachsen-Anhalt und das Volk vor Schaden zu bewahren. Die politische Prägung ihres Amtsverhältnisses und ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament kann insofern nicht zur Rechtfertigung eines Haftungsausschlusses für grobes Fehlverhalten herangezogen werden.

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass z. B. auch die Amtsausübung der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen, der Präsidentin/Vizepräsidentin oder des Präsidenten/ Vizepräsidenten des Landesverwaltungsamtes politisch geprägt sind, weshalb sie jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.<sup>47</sup> Die politische Prägung dieser Ämter führt jedoch nicht dazu, dass diese Personen von der für sie geltenden beamtenrechtlichen Schadenshaftung ausgenommen sind.

 $<sup>^{\</sup>rm 47}$  § 30 Abs. 1 Satz 1 Beamtenstatusgesetz i. V. m. § 41 Landesbeamtengesetz Sachsen-Anhalt

Den Regierungsmitgliedern steht zwar kein Remonstrationsrecht zu. Die Bindung der Regierungsmitglieder an die Richtlinien der Regierungspolitik führt aber nicht dazu, dass sie verpflichtet wären, entgegen ihrer eigenen Einschätzung gegen Recht und Gesetz zu verstoßen. Dem steht entgegen, dass sie gemäß § 6 der Geschäftsordnung der Landesregierung Sachsen-Anhalt ihren Geschäftsbereich innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik selbständig und in eigener Verantwortung leiten.

Für eine persönliche Haftung infolge einer schuldhaften Pflichtverletzung sind nach unserer Auffassung im Übrigen die in der Stellungnahme vom 5. Dezember 2022 angeführten Unterschiede zwischen Beamtenverhältnis und dem Amtsverhältnis von Regierungsmitgliedern bezüglich Stellenbesetzungsverfahren und Laufbahnprinzip irrelevant.

Die in der Stellungnahme vom 5. Dezember 2022 angeführten Gründe gegen eine Haftungsregelung für Regierungsmitglieder überzeugen uns daher nicht. Dass aufgrund der politischen Prägung des Amtsverhältnisses von Regierungsmitgliedern z. B. die finanziellen Folgen strafrechtlich nicht relevanter, grob fahrlässiger oder vorsätzlicher Persönlichkeitsverletzungen oder unzutreffender Äußerungen im Rahmen der Amtsausübung von Regierungsmitgliedern allein vom Land und damit aus öffentlichen Geldern zu tragen sind, ist für uns nicht nachvollziehbar. Wir sehen insofern auch eine Verpflichtung gegenüber dem Steuerzahler, den finanziellen Schaden durch einen Regress zumindest zu verringern.

Wir weisen darauf hin, dass auch Artikel 34 Grundgesetz Regierungsmitglieder von einer Rückgriffshaftung nicht ausdrücklich ausnimmt. Der Verfassungsgesetzgeber überlässt vielmehr dem Bundesgesetzgeber bzw. den Landesgesetzgebern, wie sie diese Haftung im Einzelnen regeln. Durch die bereits in Artikel 34 Satz 2 Grundgesetz erfolgte Beschränkung des Rückgriffs auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit sind die Regressfälle im Interesse der Handlungsfähigkeit bei der Amtsausübung überdies schon auf grobes Fehlverhalten beschränkt.

Nicht jede Pflichtverletzung begründet somit bereits eine persönliche Haftung.

In einigen Bundesländern haben die in der Stellungnahme vom 5. Dezember 2022 hervorgehobenen Unterschiede im Übrigen nicht zu einem Verzicht auf eine Haftungsregelung bei grob fahrlässigen oder vorsätzlichen Pflichtverletzungen von Regierungsmitgliedern geführt. 48

Die derzeitige Rechtslage in Sachsen-Anhalt kann im Einzelfall auch zu dem befremdlichen Ergebnis führen, dass bei gleichem Verschuldensgrad der Beamte im Rahmen des Regresses für eine pflichtwidrige Entscheidung zur Verantwortung gezogen wird und das ebenso verantwortliche Regierungsmitglied nicht.

Der Landesrechnungshof hält eine ungleiche Behandlung von Regierungsmitgliedern und Landesbediensteten auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme vom 5. Dezember 2022 für nicht sachgerecht. Er hält es weiterhin für notwendig, dass eine Haftungsregelung, die bei vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Pflichtverletzungen durch Regierungsmitglieder die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen ermöglicht, geschaffen wird.

Gem. § 1 Abs. 3 des Brandenburgischen Ministergesetzes (BbgMinG) finden auf die Rechte und Pflichten eines Mitglieds sowie eines ehemaligen Mitglieds der Landesregierung, soweit dieses Gesetz nichts Abweichendes bestimmt, die für die Landesbeamtinnen und Landesbeamten geltenden Vorschriften unter Berücksichtigung des besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses entsprechende Anwendung; dies gilt auch für den Rechtsschutz in Strafverfahren und anderen Verfahren. Ausdrücklich ausgenommen ist in § 6 BbgMinG nur die Durchführung eines Disziplinarverfahrens gegen Regierungsmitglieder.

Vergleichbar ist die Rechtslage in Schleswig-Holstein (§ 5 des Ministergesetzes Schleswig-Holstein).

In § 7 Abs. 3 des Saarländischen Ministergesetzes ist normiert, dass die Mitglieder der Landesregierung als Beamte i. S. d. § 839 BGB und des § 42 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) sowie des § 48 des BeamtStG i. V. m. § 65 des Saarländischen Beamtengesetzes (SBG) gelten. § 48 BeamtStG und § 65 SBG regeln die Schadenshaftung der Beamten.

Eine schadensersatzähnliche Haftung ergibt sich aus § 8 Abs. 1 des Ministergesetzes Rheinland-Pfalz i. V. m. Art. 131 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

07 Einzelplan Ministerium für Bildung

Kapitel 07 07 Schulen allgemein

Titel 684 80 Zuschüsse für Schulfahrten und Durchführung

von Projekten im Rahmen von Schulprogram-

men

(geprüftes) 140.000€

Haushaltsvolumen

### 5 Erhebliche Mängel bei der Förderung von Schullandheimen

Inwieweit ein erhebliches Landesinteresse, insbesondere im Rahmen des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrages gemäß § 1 Schulgesetz an der Förderung von Schullandheimen besteht, ließ sich den Unterlagen im Ministerium für Bildung nicht entnehmen. Bei der Wiederaufnahme der direkten Förderung im Jahr 2017 hat das Ministerium für Bildung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

Das Zuwendungsverfahren wies erhebliche Mängel, insbesondere hinsichtlich schlüssiger Anträge und klarer, zweckbestimmter Bewilligungen, auf.

### 1. Vorbemerkungen

Ein Schullandheim ist in Deutschland ein schulergänzender Lernort, an dem Schüler und Lehrer in Form von Projektwochen ein bis drei Wochen vertiefend an lehrplanbezogenen Inhalten arbeiten können.49

Derzeit existieren noch sieben Schullandheime im Land. Damit hat sich der Bestand seit dem Jahr 2002 halbiert. Bis dahin konnten diese Zuschüsse zur Sicherung des Aufenthaltes von Schulklassen erhalten. Wir<sup>50</sup> hatten im Jahr 2001 die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Schullandheime in den Jahren 1999 und 2000 geprüft. Im Ergebnis hielten wir es für erforderlich, über den bisherigen Kreis der Zuwendungsempfänger hinaus auch andere Träger von Einrichtungen mit vergleichbaren Bildungsangeboten und Unterkunftsmöglichkeiten stärker in die Förderungsmöglichkeiten einzubeziehen. Dazu waren neue Förderinstrumente zu

<sup>49</sup> https://dewiki.de/Lexikon/Schullandheim.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Halle (SRPA Halle) als nachgeordnete Behörde des Landesrechnungshofes.

entwickeln, für die wir weitere Maßgaben vorschlugen. Das Kultusministerium akzeptierte die Feststellungen im Wesentlichen. Letztendlich wurden in den Folgejahren bis einschließlich 2016 im Landeshaushalt keine direkten finanziellen Mittel für die Förderung von Projekten der Schullandheime mehr eingestellt. Die Förderung von Einzelprojekten als bildungsbezogene Projekte<sup>51</sup> und im Rahmen von Schulwanderungen und Schulfahrten blieb weiterhin möglich. Mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 wurden wieder direkte Zuschüsse an Schullandheime zur Gestaltung des Aufenthaltes von Schulklassen durch den Landeshaushalt ermöglicht.

Im Rahmen einer Petition mit dem Ziel einer institutionellen Förderung<sup>52</sup> sowie zweier Anträge von Landtagsfraktionen<sup>53</sup> befassten sich mehrere Ausschüsse des Landtages in den Jahren 2017 bis 2019 noch einmal mit der Finanzierung der Schullandheime. Im Ergebnis der Befassung wurden alle Anträge vom Landtag für erledigt erklärt, auch weil das Ministerium für Bildung einen Erlass für die Gewährung von Zuschüssen für Schullandheime zur Gestaltung des Aufenthalts von Schulklassen in Kraft setzte.54 Dieser Erlass wurde nicht veröffentlicht. Er löste in diesem Bereich die bis einschließlich 2018 geltende Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für bildungsbezogene Projekte und Angebote<sup>55</sup> ab.

Während der Corona-Pandemie haben die Schullandheime Billigkeitsleistungen i. H. v. 436.100 € erhalten.

### 2. Erhebliches Landesinteresse

Gemäß § 23 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Ein erhebliches Interesse ist anzunehmen, wenn die Erfüllung des Förderzweckes der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Landes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird. Das erhebliche Interesse muss auch dahin gehen, dass der angestrebte Zweck nicht durch eigene Verwaltungsbehörden, sondern gerade von Stellen außerhalb der Landesverwaltung erfüllt wird. Die Erfüllung des Zweckes muss den Aufgaben und Zielen in besonderem Maße dienen.56

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für bildungsbezogene Projekte und Angebote (RdErl. des MK vom 1. August 2007).

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Petition zum "Erhalt der Schullandheime Sachsen-Anhalt" (Nr. 7-B/00044).

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> LT-Drs. 7/2879 sowie LT-Drs. 7/2927.

<sup>54</sup> Schreiben des Ministeriums für Bildung vom 11. April 2019, LT-Drs. 7/2879 – Vorlage 4 NEU.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> RdErl. des MK vom 1. August 2007, zuletzt geändert durch RdErl. des MK vom 22. Juli 2013

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Rd.-Nr. 77, Bd. II

Zwischen 2002 und 2017 erfolgte keine direkte Förderung der Schullandheime, erst seit dem Doppelhaushalt 2017/2018 ist diese projektbezogen wieder möglich. Über die Möglichkeit der direkten Förderung zur Gestaltung des Aufenthaltes von Schulklassen wurden die Träger der Schullandheime im September 2017 erstmals vom Landesschulamt informiert.

Für uns war nicht klar nachvollziehbar, mit welcher Zielstellung das Land Sachsen-Anhalt die Schullandheime fördert. Weder erforderliche Daten zur Einschätzung der Gesamtsituation der vorhandenen Schullandheime noch Unterlagen zur Information der Schulen über die Schullandheime als außerschulischen Lernort konnten vorgelegt werden. Uns sind auch keine Unterlagen vorgelegt worden, in denen Aussagen zum erheblichen Landesinteresse an der Förderung der Schullandheime niedergelegt waren. Hierzu sind nur wenige Aussagen des Ministeriums für Bildung bekannt, bspw.:

"Die Schullandheime sind aus der Sicht des MB wertvolle außerschulische Lernorte, die eine wichtige pädagogische Arbeit leisten und schulische Angebote erweitern."57 bzw.

"Es ist unbestritten, dass die sechs Schullandheime des Landes einen wichtigen ergänzenden Beitrag zum schulischen Lernen unserer Schülerinnen und Schüler leisten... Sie stehen den Schulen als unterrichtsergänzender außerschulischer Lernort zur Verfügung."58

Weitergehende Begründungen und Beschreibungen des erheblichen Landesinteresses als Voraussetzung für eine Zuwendung sind uns nicht bekannt.

Das erhebliche Landesinteresse an der Förderung der Schullandheime ist aus unserer Sicht nicht dargestellt. Dies hätte zur Folge, dass eine Projektförderung gemäß § 23 LHO und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften nicht mehr gewährt werden könnte. Um seitens des Landes ein erhebliches Interesse an der Förderung der Schullandheime festzustellen, bedarf es aus unserer Sicht der Überprüfung und Bewertung folgender Aspekte:

- Bestand eines erkennbaren relevanten Bedarfs der Schulen für derartige außerschulische Lernorte und
- Position des Ministeriums zu Schullandheimen als außerschulischen Lernorten und deren Nutzung für Zwecke des Erziehungs- und Bildungsauftrages gemäß § 1 Schulgesetz und zu der Frage, inwieweit Kriterien<sup>59</sup> für die Struktur, die Arbeit und die Anforderungen an ein Schullandheim bestehen.

Stellungnahme des Ministeriums für Bildung vom 16. Juni 2017 zur Petition des Landesverbandes der Schullandheime Nr. 7-B/00044 - Erhalt der Schullandheime in Sachsen-Anhalt - aus dem Jahr 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Äußerung des Ministers in der 48. Sitzung des Landtages am 24. Mai 2018 im Zusammenhang mit dem Antrag in den LT-Drs. 7/2879 und LT-Drs. 7/2927.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Beispiele: Kriterienkatalog "Bayerisches Schullandheim" (<a href="https://swu-online.de/grundlagen/bayerisches-schullandheim/">https://swu-online.de/grundlagen/bayerisches-schullandheim/</a>) // Gütesiegel "Anerkanntes Schullandheim des Landes Thüringen" (https://www.schullandheim-thueringen.de/ideen/guetesiegel ).

Wenn im Ergebnis dieser Prüfung ein erhebliches Landesinteresse festgestellt wird, wäre es nach unserer Auffassung sinnvoll, die Art und Weise der Landesfinanzierung insgesamt zu überprüfen. In dem Zusammenhang wäre auch die geeignete Finanzierungsform zu hinterfragen: Geht es bei der Förderung grundsätzlich um den Erhalt der Schullandheime als außerschulischen Lernort oder nur um die punktuelle Unterstützung einzelner Projekte in Schullandheimen.

Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass das Ministerium für Bildung prüft, ob und welches erhebliche Landesinteresse an der Förderung von Schullandheimen besteht und welche Finanzierungsform davon ausgehend in Frage kommt.

## 3. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Wiederaufnahme der Förderung

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 Abs. 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.

Das Ministerium für Bildung führte bei der Wiederaufnahme der Förderung der Schullandheime keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch und gab uns im Rahmen der Prüfung die Auskunft, dass die Wiederaufnahme der Förderung mittels politischer Entscheidung erfolgte.

Wir sehen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 LHO als ein erforderliches Instrument in der Planungsphase an, um die Notwendigkeit der durchzuführenden Aufgaben sowie die Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Projektförderung feststellen zu können.

Im vorliegenden Fall wäre es nach unserer Ansicht notwendig gewesen, ausgehend von den mit der Ermittlung des erheblichen Landesinteresses festgestellten staatlichen Zielen der Förderung zumindest

- den Handlungsbedarf,
- die Eignung der gewählten Lösung und
- die Kriterien und Verfahren der künftigen Erfolgskontrolle

festzulegen und zu bewerten. Im Rahmen einer solchen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätten insbesondere die personelle Ausstattung, der Zustand der Objekte und die finanzielle Situation betrachtet werden müssen.

Das vollständige Fehlen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewerten wir als klaren Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Auf der Basis der Feststellung eines erheblichen Landesinteresses und dabei festgelegter Aufgabenstellung und Zielsetzung bei der Finanzierung der Schullandheime wäre eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen gewesen. Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass vor einer Weiterförderung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wird.

# 4. Ausgewählte einzelne Feststellungen zu geförderten Projekten

Grundsätzlich werden nur die Ausgaben gefördert, die beim Zuwendungsempfänger erst durch das Projekt ausgelöst werden und die ohne das Projekt nicht entstehen würden. Die Ausgaben müssen die formalen Voraussetzungen von Förderrichtlinien und des weiteren Zuwendungsrechts erfüllen.

Förderfähig sind nach unserer Auffassung nur dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechende Bedarfe und Zuwendungszwecke. Ausgaben für Stammpersonal können anteilig anerkannt werden, soweit das Projekt ansonsten nicht durchgeführt werden könnte und der dem Projekt zuzurechnende Anteil ordnungsgemäß ermittelt wurde<sup>60</sup>.

Gemäß den erlassenen Regelungen werden bildungsbezogene Projekte in Anlehnung an § 1 Schulgesetz (Erziehungs- und Bildungsauftrag) gefördert. Inhaltlich werden vorrangig Projekte gefördert, die einen Beitrag insbesondere zur kulturellen, ökologischen und Gesundheitsbildung sowie zur Gewaltprävention und Demokratieerziehung leisten. Damit wird vorausgesetzt, dass die geförderten Ausgaben der Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrages in der Schule dienen.

Für zwei von sieben Schullandheimen wurden keine Förderanträge gestellt. Bei der Förderung der übrigen haben wir eine Reihe von Fehlern festgestellt.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Zuwendungsrechtsergänzungserlass - RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 25. Juni 2020 (MBI. LSA S. 254).

## Personalausgaben

Bei der Förderung der Personalausgaben betrafen die Fehler sowohl Projekt- als auch das Stammpersonal. Beispielhaft seien genannt:

- Bei einer Förderung eines Trägers eines Schullandheimes in 2018 wurden Personalausgaben für drei Angestellte aus dem Stammpersonal des Trägervereins beantragt und im Zuwendungsbescheid als Honorarausgaben genehmigt. Da die Förderrichtlinie<sup>61</sup> eine über Honorare und Aufwandsersatz hinausgehende Förderung von Personalausgaben ausdrücklich ausschloss, konnte die Förderung also nicht zur Finanzierung von Stammpersonal genutzt werden. Formal setzte die Abrechnung von Honorarausgaben jeweils einen Honorarvertrag voraus. Auch dieser lag bei keinem der betreffenden drei Mitarbeiter vor. Insofern waren die beantragten Personalausgaben nicht förderfähig.
- Bei der Förderung 2019 eines anderen Trägers eines Schullandheimes sind im Bewilligungszeitraum vom 1. März bis 31. Dezember 2019 für die Neueinstellung eines Projektmitarbeiters Mittel in Höhe von insgesamt 15.350 € für die Dauer von sechs Monaten je 30 Wochenstunden bewilligt worden. Den Antragsunterlagen war weder die erforderliche Qualifikation noch die auszuübenden Aufgaben im Projekt zu entnehmen. Auch Angaben darüber, wer das Projekt bis zum Ende des zehnmonatigen Durchführungszeitraumes betreuen wird, fehlten. Die Bewilligung hätte nicht erfolgen dürfen.
- Bei der Förderung 2019 eines dritten Trägers von Schullandheimen sind Personalausgaben für den Bewilligungszeitraum vom 1. Oktober bis 31. Dezember 2019 für zwei Mitarbeiter in Höhe von 8.453,55 € bewilligt worden. Nach der Aktenlage handelte es sich bei den beiden Mitarbeitern um Stammpersonal des Antragstellers. Dem Antrag lagen Abrechnungen für den "Festbezug Lohn/Gehalt sowie Aushilfslohn" der Monate Juni, Juli und August 2019 zu Grunde. Die notwendige Berechnung des projektbezogenen Anteils fehlte. Bei einer Projektförderung sind jedoch die Ausgaben für Stammpersonal nicht vollumfänglich förderfähig. Die Bewilligung der vollständigen Personalausgaben verstieß gegen Zuwendungsrecht.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass die zuständige Bewilligungsbehörde bei künftigen Förderungen alle Angaben und Unterlagen verlangt, die für die Beurteilung der Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der beantragten Personalausgaben erforderlich sind. Bei der Bewilligung sind die Ausgaben für Stammpersonal nur anteilig als zuwendungsfähige Ausgaben anzuerkennen.

<sup>&</sup>quot;Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für bildungsbezogene Projekte und Angebote" (RdErl. des Ministeriums für Kultur vom 1. August 2007)

## Sachausgaben

Auch bei der Förderung der Sachausgaben war eine Reihe von Fehlern festzustellen. Beispielhaft seien genannt:

- Bei einer Förderung eines Trägers eines Schullandheimes in 2019 wurden als Sachausgaben 70 Seminarstühle zum Anschaffungswert von 9.996 € in einem Bewilligungszeitraum vom 1. Oktober bis 31. Dezember bewilligt. Zuwendungszweck waren Outdoor-Klassenfahrten und Ferienlager. Unterlagen, aus denen hervorgeht, ob und ggf. welche Schulen Bedarf an Outdoorklassenfahrten mit Zelten in den Wintermonaten angemeldet haben bzw. wozu so eine hohe Anzahl an Seminarstühlen benötigt werden, lagen nicht vor. Zudem konnten die Stühle zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen beim Schullandheim am 11. Dezember 2019 - also kurz vor dem Ende des Bewilligungszeitraums - nicht vorgezeigt werden. Der Grund dafür konnte - trotz Nachfrage - nicht geklärt werden.
  - Insgesamt ließ sich nach unserer Auffassung der kurze Bewilligungszeitraum von lediglich drei Wintermonaten weder mit einem Outdoorprojekt für Klassenfahrten und Ferienlager noch mit der Beschaffung einer hohen Anzahl von Seminarstühlen schlüssig verbinden. Vielmehr wirkte die Zuwendung wie eine Sachausgabe zur Förderung des Trägers als Institution. Dem Antrag hätte nach unserer Auffassung somit in der vorliegenden Form nicht stattgegeben werden dürfen.
- Bei der Förderung eines weiteren Trägers in 2018 sind Sachausgaben zur Herrichtung eines Pferdelehrplatzes und den Kauf zweier Pferde beantragt und genehmigt worden. Die Antragsbegründung verwies auf einen überalterten Tierbestand. Aus unserer Sicht fehlten für die Bewilligungsentscheidung konkrete Angaben für zu dem Einsatzzweck taugliche Tiere, z. B. zur Rasse, zum Alter, zum Mindestzustand. Darüber hinaus fehlten Angaben zur Finanzierung der Folgekosten, z. B. für Tierfutter, die medizinische Betreuung und zum Einsatz der Pferde, wenn kein Bedarf in einem Projekt für Schüler besteht.

Aus dem Verwendungsnachweis und den dazugehörigen Unterlagen ergab sich, dass der für jedes Pferd erforderliche Equidenpass fehlte. Damit blieb die Identität der im Rahmen der Prüfung vorgestellten Pferde unklar, da auf dem Gelände auch Pferde von Privatpersonen untergestellt sind. Die Vorbesitzerin der gekauften Pferde war die Tochter des Vorsitzenden des Trägervereins. Ein Nachweis für eine wettbewerblichen Auftragsvergabe mit mehreren Angeboten fehlte. Bereits die fehlende Identität der Pferde halten wir für eine erhebliche Gefährdung der zweckentsprechenden Verwendung. Verschärfend kam hinzu, dass der Kauf ohne erkennbaren Wettbewerb und durch die familiäre Bindung zu einer potentiellen Interessenkollision führte.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war das geförderte Material für die Herrichtung des Pferdelehrplatzes und des Weidezaunes noch nicht vollständig verarbeitet. In einer unbenutzten Pferdebox wurde unbearbeitetes Material gelagert, obwohl der Projektzeitraum abgelaufen war. Insoweit war der Zuwendungszweck nicht erfüllt.

Der Landesrechnungshof hält es dringend für erforderlich, dass die zuständige Bewilligungsbehörde für die Beurteilung der beantragten Sachausgaben künftig die Vorlage aller erforderlichen Angaben und Unterlagen verlangt und diese im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung geprüft werden.

# 5. Erfolgskontrolle

Nach VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO dienen Erfolgskontrollen oder laufende Beobachtungen durch fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme. Dabei wird festgestellt, ob und inwieweit die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Zielerreichungskontrolle). Dabei ist auch zu prüfen, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit).

Erfolgskontrollen sind insoweit Voraussetzung für eine zielorientierte Steuerung des Einsatzes der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Ohne diese können etwaige Defizite hinsichtlich der Zielerreichung und der Wirtschaftlichkeit der Förderung nicht festgestellt, die möglichen Ursachen nicht analysiert und geeignete Steuerungsmaßnahmen nicht eingeleitet werden.

Bis zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen hatte noch keine Erfolgskontrolle stattgefunden. Dies können wir zwar grundsätzlich nachvollziehen, da die Förderung erst zwei Jahre lief. Eine Zielerreichungskontrolle war gar nicht möglich, da zum Zeitpunkt der Wiederaufnahme der Förderung keine Zielsetzung der Förderung durch das Ministerium für Bildung erfolgt ist. Darin sehen wir einen erheblichen Mangel. Hierzu wären eine Prüfung und Bewertung des erheblichen Landesinteresses notwendig gewesen. Auch die von uns aufgezeigten Mängel bei den einzelnen Förderungen zeigen deutlich, wie notwendig eine Erfolgskontrolle vor der Weiterführung der Förderung ist.

Auch für eine mangelnde Vollzugswirtschaftlichkeit gab es klare Anhaltspunkte. Bereits aus einem Schreiben des Ministeriums für Bildung vom April 2019 an den Landesverband der Schullandheime geht hervor, dass Aufwand und Nutzen nicht übereinstimmten. Nach Auskunft des Ministeriums für Bildung bedurften die Formulierung und Zusammenstellung einigermaßen

begründbarer Projekte zumindest z. T. in der Antragsphase intensiver Begleitung. Die Erarbeitung des Antrags umfasste in einem Fall bei einem Fördervolumen von rd. 8.200 € einen Zeitraum von 4,5 Monaten. Auch die Schullandheime gaben uns die Auskunft, vor jeder Antragstellung abzuwägen, inwieweit der Nutzen eines Förderantrags den Aufwand übersteigt.

Der Landesrechnungshof hält eine Erfolgskontrolle vor einer Entscheidung zur weiteren Förderung für unverzichtbar.

### 6. Fazit

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass bei der Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Schullandheimen im Zeitraum von 2018 bis 2019 bei den geförderten Schullandheimen das Zuwendungsverfahren erhebliche Mängel und Verstöße aufwies.

Mängel und einen deutlichen Beratungsaufwand für die Antragsteller stellte er auch in den Bewilligungsverfahren des Ministeriums für Bildung bzw. des Landesschulamtes fest. Weder das erhebliche Landesinteresse an der Förderung der Schullandheime war erkennbar noch wurde im Vorfeld eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Bildung prüft, ob und welches erhebliche Landesinteresse an der Förderung von Schullandheimen besteht und welche Finanzierungsform (institutionelle oder Projektförderung) in Frage kommt. Darüber hinaus ist im Rahmen einer Evaluierung der Erfolg der Förderung zu kontrollieren und die Wirtschaftlichkeit vor einer Weiterförderung zu untersuchen.

Sofern eine weitere Förderung erfolgen sollte, hält der Landesrechnungshof es für dringend erforderlich, die Antragsprüfung und die Verwendungsnachweisprüfung zu intensivieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 13 Allgemeine Finanzverwaltung

Kapitel 13 01 Steuern

## 6 Mängel bei der Besteuerung von Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung

Die Finanzämter prüften die Voraussetzungen der doppelten Haushaltsführung nicht immer mit der notwendigen Sorgfalt. Dabei unterließen sie es, maschinell ausgesteuerte Hinweise aufzuklären, insbesondere die Validität der steuerlich relevanten Angaben zu überprüfen. Teilweise übernahmen die Finanzämter dabei unzutreffende Werte der Steuerpflichtigen.

Ferner führte die unzutreffende Zuordnung steuerlicher Sachverhalte zur Beeinträchtigung der Funktionsweise des automationsgestützten Risikomanagementsystems.

# 1. Vorbemerkungen

Arbeitswege der Arbeitnehmer in Deutschland werden immer länger und auch die Zahl der Pendler<sup>62</sup> steigt kontinuierlich. Im Jahr 2018 pendelten etwa 19,3 Millionen Menschen zur Arbeit; im Jahr 2000 waren es noch 14,9 Millionen.63

Die durchschnittliche Länge der Arbeitswege stieg dabei von knapp 15 Kilometer im Jahr 2000 auf fast 17 Kilometer im Jahr 2018 an. Dabei legen Pendler aus Sachsen-Anhalt im Durchschnitt mehr als 30 Kilometer auf ihrem Arbeitsweg zurück.64

Große Entfernungen vom Wohnort zum Arbeitsort erschweren häufig eine tägliche Heimkehr zum ursprünglichen Lebensmittelpunkt. Viele Arbeitnehmer entscheiden sich dann für eine Zweitwohnung am Beschäftigungsort. Die Aufwendungen dafür können steuermindernd im Rahmen einer doppelten Haushaltsführung geltend gemacht werden. Hier sind neben den Aufwendungen für die Unterkunft auch die Fahrtkosten für wöchentliche Familienheimfahrten als Werbungskosten oder Betriebsausgaben abzugsfähig. Dazu gehören auch die Verpflegungsmehraufwendungen für die ersten drei Monate.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Pendler sind Arbeitnehmer, deren Arbeitsweg die Grenze der Wohngemeinde überschreitet.

Tagesschau vom 6. Februar 2020, "Weg zur Arbeit - Immer mehr Pendler in Deutschland", unter: https://www.tagesschau.de/wirtschaft/mehr-pendler-101.html.

<sup>64</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen - Pendlerverflechtungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Ländern, Nürnberg, Stichtag 30. Juni 2020.

Im Jahr 2018 untersuchten wir im Rahmen der "Prüfung des Einsatzes und der Handhabung von RMS (Risikomanagementsysteme) "65 den Umgang mit Risikomanagementsystemen in der Finanzverwaltung. Die örtlichen Erhebungen zeigten seinerzeit, dass die Finanzämter die maschinell ausgesteuerten Risikohinweise nicht immer korrekt bearbeiteten, was zu einer unzutreffenden Besteuerung für den jeweils bearbeiteten Veranlagungszeitraum führte und Auswirkungen auf nachfolgende Veranlagungen hatte.

Im Ergebnis dieser Prüfung hatte das Ministerium der Finanzen Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität angekündigt. Es erarbeitete daraufhin den "Leitfaden zur Handhabung der Risikomanagementsysteme" im Dezember 2020 für die Finanzämter. Darin bündelte das Ministerium der Finanzen u. a. die bisherigen, in verschieden Anweisungen bzw. Erlassen verteilten Regelungen und fachlichen Hintergründe zum Risikomanagement in einem Dokument.

Mit unserer Querschnittsprüfung im Jahr 2021 sollte speziell die Umsetzung der materiell rechtlichen Vorschriften beim Abzug von Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung untersucht werden. Dazu gehört auch der aktuelle Umgang mit dem Risikomanagementsystem und die Bearbeitung der entsprechenden Risikohinweise.

Wir prüften in zwei Finanzämtern insgesamt 414 Steuerfälle der Veranlagungsjahre 2018 und 2019. Diese hatten wir zuvor gezielt ausgewählt. Es handelte sich dabei um Eintragungen in der Kennziffer "Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung", die so hoch waren, dass sie von dem automationsgestützten Risikomanagementsystem zu einer personellen Bearbeitung ausgesteuert wurden. In dieser Prüfung konnte die Auswirkung der o. g. Arbeitshilfe vom Dezember 2020 des Ministeriums wegen der geprüften Veranlagungszeiträume 2018 und 2019 noch nicht berücksichtigt werden.

# 2. Unzureichende Umsetzung der materiell-rechtlichen Vorschriften trotz Hinweisen aus dem Risikomanagementsystem

Wesentliche Grundlage für die Bearbeitung eines Steuerfalles im Veranlagungsbereich der Finanzämter ist das maschinelle Risikomanagementsystem. Bei der Verarbeitung einer Steuererklärung analysiert ein Risikofilter alle angesprochenen Kennzahlen. Entsprechend den eingestellten Filterregeln werden bei Bedarf Risikohinweise ausgegeben. Alle ausgegebenen Risikohinweise sind vollumfänglich abzuarbeiten. Soweit zu einzelnen Sachverhalten keine Hinweise ausgegeben werden, gelten diese als durch den maschinellen Risikofilter geprüft.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Jahresbericht 2020, Teil 1 "Defizite beim Umgang mit dem Risikomanagement durch Finanzämter", Seite 59 ff.

Wir haben festgestellt, dass die geprüften Finanzämter die maschinell erstellten Risikohinweise nicht immer zutreffend bearbeiteten. Grundsätzlich brachten die Bediensteten für die Risikohinweise Bearbeitungsvermerke an. Diese Bearbeitungsvermerke waren jedoch teilweise weder schlüssig noch durch Unterlagen nachvollziehbar.

Unzureichend geprüfte Risikohinweise machten auch deutlich, dass die Bearbeiter die Funktionsweise des Risikomanagementsystems noch nicht hinreichend verstanden hatten. So nahmen sie manuell Vorjahresvergleiche vor, obwohl diese bereits maschinell erstellt worden waren. Derartige Risikohinweise sind dann konsequenterweise auch nicht mehr zu überprüfen.

Die Prüfung hat zudem ergeben, dass die Bearbeiter die Beleganforderung im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Risikohinweisen unterschiedlich handhabten. So wurden in einigen Fällen Belege angefordert, in vergleichbaren Fällen jedoch auf die Glaubhaftigkeit und Schlüssigkeit der Angaben, ohne Rückfrage bei den Steuerpflichtigen, vertraut.

Die Finanzämter gaben als Gründe für das Absehen von vorgesehenen Prüfungen "Verfahrensökonomie" und "Verkürzung der Veranlagungslaufzeiten" an.

In Fällen, bei denen trotz maschinell ausgesteuerter Risikohinweise eine detaillierte Prüfung des tatsächlichen Sachverhalts unterbleibt, erhöht sich nach unserer Ansicht die Gefahr, dass der konkrete Fall fehlerhaft veranlagt wird. Zudem können diese Risiken auch in späteren Veranlagungszeiträumen unerkannt bleiben, weil der Risikofilter dann auf unzutreffende Vorjahreswerte zurückgreift.

Im Hinblick auf Aufwendungen zur doppelten Haushaltsführung haben wir beispielsweise festgestellt:

# a) Grundlegende Voraussetzungen für die Anerkennung

Eine doppelte Haushaltsführung liegt vor, wenn der Steuerpflichtige neben seiner (privaten) Hauptwohnung berufsbedingt eine Zweitwohnung unterhält. Nutzt der Steuerpflichtige die Zweitwohnung jedoch aus privaten Gründen, kommt eine doppelte Haushaltsführung nicht in Betracht. Ein Indiz für die private Veranlassung ist u. a., wenn Arbeitsplatz und Hauptwohnung nicht weit voneinander entfernt liegen. In diesem Zusammenhang wird eine Fahrzeit von bis zu einer Stunde je Wegstrecke unter Zugrundelegung individueller Verkehrsverbindungen und Wegezeiten als zumutbar angesehen.66 Aus Vereinfachungsgründen kann für diese Frage auch die Entfernung

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> BFH-Urteil vom 16. November 2017, BStBI 2018 II S. 404.

der kürzesten Straßenverbindung<sup>67</sup> zwischen Hauptwohnung und erster Tätigkeitsstätte herangezogen werden. Bei einer Entfernung von mehr als 50 km kann davon ausgegangen werden, dass die Zweitwohnung beruflich veranlasst ist.

Allerdings kann die Zweitwohnung - trotz ursprünglicher beruflicher Veranlassung - im Laufe der Zeit auch zur Hauptwohnung werden, wenn sich der Mittelpunkt der Lebensinteressen dorthin verlagert. Dies ist immer dann der Fall, wenn der Steuerpflichtige am Beschäftigungsort mit seinen Familienangehörigen in einer familiengerechten Wohnung wohnt. In diesen Fällen verlagert sich der Mittelpunkt der Lebensinteressen an den Beschäftigungsort, auch wenn die frühere Familienwohnung beibehalten und zeitweise noch genutzt wird.<sup>68</sup>

Je länger die Auswärtstätigkeit dauert, spricht - insbesondere bei Alleinstehenden - immer mehr dafür, dass die eigentliche Haushaltsführung und damit auch der Mittelpunkt der Lebensinteressen an den Beschäftigungsort verlegt wurden. In diesem Fall wird die ursprüngliche (steuerliche) Hauptwohnung nur noch für Besuchszwecke vorgehalten.<sup>69</sup>

Bei unserer Prüfung haben wir beispielsweise folgende Fälle vorgefunden:

- Ein lediger Steuerpflichtiger machte für 2018 erstmals Aufwendungen im Rahmen einer doppelten Haushaltsführung geltend. Bei der Veranlagung wurde der Risikohinweis zur vollumfänglichen Prüfung ausgegeben. Das Finanzamt ging diesem Prüfhinweis nicht nach. Erst in einem Rechtsbehelfsverfahren, bei dem der Steuerpflichtige weitere Aufwendungen im Rahmen der doppelten Haushaltsführung geltend machte, erfolgte die notwendige Prüfung. Im Ergebnis stellte das Finanzamt dann aber fest, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung einer doppelten Haushaltsführung überhaupt nicht gegeben waren.
- In einem weiteren Fall beantragte eine Steuerpflichtige die getrennte Veranlagung für 2018, da sie seit 2017 dauerhaft von ihrem Ehemann getrennt lebte. Gleichzeitig machte sie Kosten für eine doppelte Haushaltsführung geltend. Bei der vollumfänglichen Prüfung wurde jedoch nicht der Frage nachgegangen, ob sie ihren Lebensmittelpunkt unbeschadet der Trennung am gleichen Ort beibehalten hatte.

# b) Familienheimfahrten

Im Rahmen einer doppelten Haushaltsführung können die Steuerpflichtigen Aufwendungen für Familienheimfahrten als Werbungskosten geltend machen. Diese sind begrenzt auf maximal eine Heimfahrt wöchentlich. Rein rechnerisch handelt es sich dabei um maximal 52 Familien-

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Gem. § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 Satz 4 EStG.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> BFH-Urteil vom 21. Januar 1972, BStBI II S. 262.

<sup>69</sup> BFH-Urteil vom 9. August 2007, BStBI II S. 820.

heimfahrten. Beachtet man aber den Umstand, dass jedem Arbeitnehmer zumindest der gesetzliche Mindesturlaub<sup>70</sup> zusteht, so können im Regelfall nicht mehr als 48 Familienheimfahrten steuerlich anerkannt werden.

Die Bearbeitung in den Finanzämtern wurde hier sehr unterschiedlich vorgenommen. Einerseits erfolgte eine Kürzung der beantragen Heimfahrten auf 48 Fahrten, auch in Fällen, bei denen kein entsprechender Risikohinweis ausgegeben wurde. In anderen Fällen hingegen wurden trotz Risikohinweis Heimfahrten von 52 oder mehr ohne weitere Prüfung anerkannt.

Auch dem Umstand, dass in einigen Fällen sehr große Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort und damit wöchentliche Heimfahrten nicht sehr lebensnah erscheinen, wurde nicht immer durch eine Prüfung Rechnung getragen.

Erklären Steuerpflichtige regelmäßig, große Entfernungen mit dem eigenen Fahrzeug zurückgelegt zu haben, so ergeht ein Risikohinweis. Dieser fordert den Bearbeiter auf, die Glaubhaftigkeit der Angaben intensiver zu prüfen. Die Finanzämter haben dann Unterlagen von den Steuerpflichtigen anzufordern, um u. a. die Laufleistung der genutzten Kraftwagen nachvollziehen zu können. Häufig ist dies mit der Aufforderung verbunden, entsprechende Nachweise auch in den Folgejahren vorzulegen.

Bei unserer Prüfung haben wir beispielsweise folgende Fälle vorgefunden:

- Ein Steuerpflichtiger gab für das Jahr 2018 einen neuen Beschäftigungsort an und machte Aufwendungen für 52 wöchentliche Heimfahrten mit jeweils 447 Entfernungskilometer geltend. Lt. Risikohinweis sollten die geltend gemachten wöchentlichen Heimfahrten überprüft werden. Eine Überprüfung dieser Angaben durch das Finanzamt war nicht erkennbar (und dies bei einer Fahrleistung von insgesamt rd. 46.000 km). Nach dem Vermerk des Bearbeiters sah dieser die Angaben des Steuerpflichtigen als glaubhaft und schlüssig an.
  - Ein Jahr zuvor hatte der Steuerpflichtige nur 6 wöchentliche Heimfahrten mit allerdings jeweils 711 Entfernungskilometer geltend gemacht und anerkannt bekommen.
- Für die Jahre 2017 bis 2019 erklärte ein anderer Steuerpflichtiger jeweils Heimfahrten mit jährlichen Fahrleistungen über 50.000 km. Das Finanzamt versäumte, die maschinell erkannten Risiken sachgerecht zu bearbeiten und sich die erklärten Fahrleistungen nachweisen zu lassen. Es vermerkte lediglich, dass der Steuerpflichtige die Aufwendungen "schlüssig" dargelegt habe. Letztendlich wurde der Fall entgegen des ausdrücklichen Prüfungshinweises nicht geprüft.

Der gesetzliche Mindesturlaub beträgt jährlich mindestens 24 Werktage (4 Wochen), gem. § 3 Abs. 1 Bundesurlaubsgesetz.

Im Ergebnis haben wir festgestellt, dass die Finanzämter die maschinellen Risikohinweise zur steuerlichen Behandlung von Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung nicht immer hinreichend beachteten. Dies gilt sowohl für die Frage, ob die Anspruchsvoraussetzungen überhaupt vorliegen bzw. die geltend gemachten Kosten der Höhe nach anzuerkennen sind.

Beim Umgang mit dem Risikomanagementsystem in den Finanzämtern hatte der Landesrechnungshof bereits im Rahmen der "Prüfung des Einsatzes und der Handhabung von RMS (Risikomanagementsysteme)" im Jahr 2018 gleichartige Feststellungen getroffen.<sup>71</sup>

In seiner Stellungnahme vom 8. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung stimmte das Ministerium der Finanzen dem Landesrechnungshof zu, dass eine fehlerhafte Bearbeitung von Risikohinweisen zu einer unzutreffenden Besteuerung - nicht nur - für den jeweils bearbeiteten Veranlagungszeitraum führen könne. Sie könne auch Auswirkungen auf nachfolgende Veranlagungen haben, weil der Risikofilter im folgenden Veranlagungszeitraum ggf. unzutreffende Vorjahreswerte zugrunde lege. Das Ministerium der Finanzen gab an, die Feststellungen des Landesrechnungshofes hierzu in der nächsten Einkommensteuer-Dienstbesprechung 2023 auszuwerten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter künftig allen Risikohinweisen stringent nachgehen und die Validität der steuerlich relevanten Angaben überprüfen. Insbesondere in Bezug auf die intensive Nutzung privater Fahrzeuge müssen die Finanzämter stets auch die Glaubhaftigkeit mittels entsprechender Belege prüfen.

# 3. Beeinträchtigung des Risikomanagementsystems durch Verwendung unzutreffender Kennzahlen für steuerliche Sachverhalte

Für die Beantragung der Anerkennung der Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung sind in der Anlage N<sup>72</sup> zur Einkommensteuerklärung detaillierte Angaben vorzunehmen. Diese sind verkennziffert. Das bedeutet, es sind die jeweiligen Angaben in die dafür vorgesehenen Kennziffern einzutragen. Nur dann kann das Risikomanagementsystem korrekte Vorjahresvergleiche vornehmen. Unsere örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Steuerpflichtigen ihre Angaben zur doppelten Haushaltsführung nicht immer den richtigen Kennziffern zuordneten.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Jahresbericht 2020, Teil 1 "Defizite beim Umgang mit dem Risikomanagement durch Finanzämter", S. 59 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Steuererklärungsformular zur Einkommensteuererklärung für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit.

Bei unserer Prüfung haben wir beispielsweise folgenden Fall vorgefunden:

Ein Steuerpflichtiger machte Aufwendungen für die Unterkunft im Rahmen einer doppelten Haushaltsführung als weitere Werbungskosten geltend. Es handelte sich für das Jahr 2018 um rd. 7.100 € und für 2019 um rd. 7.400 €. Diese Aufwendungen waren sowohl für 2018 als auch für 2019 lt. Risikohinweis im Rahmen der Veranlagungsarbeiten jeweils vollständig zu überprüfen. Im Ergebnis dieser Prüfungen vermerkten die Bearbeiter jeweils, dass es sich tatsächlich um Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung handelte. Eine Übertragung der Angaben in die dafür vorgesehenen Kennzahlen wurde nicht vorgenommen. Aufgrund dieser Tatsache regte der Risikofilter auch für 2019 erneut eine vollständige Überprüfung an.

Sie wäre entbehrlich gewesen, wenn die Bearbeiter die Aufwendungen in die dafür vorgesehenen Kennzahlen korrekt eingetragen hätten.

Für die optimale Funktionsweise des Risikomanagementsystems ist es unabdingbar, dass jeder erklärte Lebenssachverhalt einer korrekten Kennziffer zugeordnet werden kann. Nur so ist das System in der Lage, die vorgesehenen Abgleiche, Vorjahresvergleiche und Schlüssigkeitsprüfungen in hoher Qualität durchzuführen. Hierdurch könnte die Ausgabe einiger Risikohinweise sowohl für das aktuelle Veranlagungsjahr als auch für Folgejahre und der sich daraus ergebende Bearbeitungsaufwand vermieden werden. Auch steigt die Aussagekraft der Risikohinweise mit dem Detailierungsgrad der hinter den Kennziffern eingetragenen Angaben. Nur dann kann das System notwendige Turnusprüfungen anstoßen. Im Ergebnis dient die korrekte "Verkennzifferung" nicht nur dazu, unnötige Hinweise zu vermeiden, sondern auch notwendige auszulösen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes müssen die Finanzämter sicherstellen, dass künftig neben einer korrekten inhaltlichen Bearbeitung der Risikohinweise auch eine kennzahlengerechte Erfassung bzw. Korrektur erfolgt.

### 4. Fazit

Mit dem Einsatz der automationsgestützten Risikomanagementsysteme sollen die Finanzämter entlastet werden. Gleichzeitig soll aber die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gewährleistet bleiben. Der Erfolg des Risikomanagement hängt daher davon ab, dass sich die Bearbeiter nur auf die Sachverhalte mit bedeutsamen Risiken konzentrieren und diese vollumfänglich prüfen.

Werden allerdings die ausgegebenen Risikohinweise nicht oder nur unzureichend bearbeitet, kann das im Ergebnis dazu führen, dass fehlerhaft veranlagt wird und Risiken in späteren Veranlagungszeiträumen nicht angezeigt oder erkannt werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des Ministeriums der Finanzen, eine Auswertung in der kommenden Dienstbesprechung mit den Finanzämtern vorzunehmen. Dabei erkennt er insbesondere die Anstrengungen des Ministeriums der Finanzen an, mit dem umfangreichen "Leitfaden zur Handhabung der Risikomanagementsysteme" den Finanzämtern eine praktische Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen. Er erwartet, dass die Finanzämter den Leitfaden konsequent anwenden. Nur dann kann das Ziel erreicht werden, Risikohinweise sachgerecht abzuarbeiten. Dies dient nicht nur der laufenden Steuerfestsetzung, sondern wirkt sich in der Regel auch auf die Folgejahre aus.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	13	-	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 20	-	Vermögensverwaltung/Beteiligungsmanage- ment
		_	Beilage 1

# Mangelhaftes Beteiligungscontrolling durch das Ministerium der Finanzen

Durch das Beteiligungscontrolling im Ministerium der Finanzen erfolgt keine zentrale Steuerung der Gesellschaften des Landes.

Das standardisierte Berichtswesen für das Beteiligungscontrolling entspricht nicht vollständig den Forderungen des Landtages vom 21. März 2013. Bis zum Jahr 2020 wurden nur 4 von 12 Mehrheitsbeteiligungen des Landes in das zentrale Beteiligungscontrolling einbezogen. Die Vielzahl der ausgewählten Kennziffern erlaubt keine zielgerichtete Auswertung der Ergebnisse. Gerade in der Zeit der Corona-Pandemie, die mit erhöhter Unsicherheit für die weitere wirtschaftliche Entwicklung verbunden war, erfolgte die Vorlage der Controllingberichte teilweise mit bis zu 10 Monaten Verzögerung. Ein zeitnahes Handeln war auf Basis dieser Controllingberichte nicht möglich. Insgesamt enthielten die Controllingberichte kaum Handlungsempfehlungen.

#### 1. Vorbemerkungen

Mit Beschluss vom 21. März 2013 beauftragte der Landtag das Ministerium der Finanzen als Gesellschafter der Landesbeteiligungen, ein Instrumentarium zur erfolgreichen Steuerung der Beteiligungsunternehmen zu entwickeln. Aus den strategischen Zielvorgaben der Landesregierung sollten wesentliche beteiligungsspezifische Kennzahlen, Verhältniskennzahlen und Leistungsziele abgeleitet werden. Das Ministerium der Finanzen hat seit dem Jahr 2013 Regelungen zum Beteiligungscontrolling in das Handbuch für das Beteiligungsmanagement (Beteiligungshandbuch)73 aufgenommen und veröffentlicht.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Handbuch für das Beteiligungsmanagement (Beteiligungshandbuch), Stand: 14. Januar 2019.

Zur Einführung des Beteiligungscontrollings hat sich das Ministerium der Finanzen im Jahr 2017 ein Pflichtenheft<sup>74</sup> für die Einführung und Durchführung eines zentralen Beteiligungscontrollings gegeben. Das Pflichtenheft gibt Auskunft über die Organisationsstruktur des Beteiligungscontrollings, den Managementstil, den Anwendungsbereich des Beteiligungscontrollings, den Aufbau des Berichtswesens und den Ablauf der Berichterstellung.

Sowohl die Regelungen des Beteiligungshandbuches als auch die des Pflichtenheftes bilden die Grundlage für das Beteiligungscontrolling durch das Ministerium der Finanzen.

Zur Einführung des Beteiligungscontrollings startete des Ministeriums der Finanzen eine "Pilotphase" mit dem Ziel, ein standardisiertes Berichtswesen zu implementieren. Dazu wurden die Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt (LTSA), die Nahverkehrsservice Sachsen- Anhalt GmbH (NASA), die Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IMG), die IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IBG) und die Salus gGmbH (SALUS) als Pilotgesellschaften ausgewählt.

Im Jahr 2021 haben wir das Beteiligungscontrolling und dabei die Umsetzung der Regelungen des Ministeriums der Finanzen aus dem Beteiligungshandbuch und dem Pflichtenheft geprüft.

#### 2. Darstellung im jährlichen Beteiligungsbericht

Im Beteiligungsbericht des Landes gibt das Ministerium der Finanzen regelmäßig Auskunft über die Umsetzung des Beteiligungscontrollings.

Im Beteiligungsbericht vom 31. August 2020 wurde die Ausdehnung des Beteiligungscontrollings auf weitere Mehrheitsbeteiligungen des Landes in Aussicht gestellt. Im Bericht steht: "Die Pilotierungsphase wird mit Ablauf des Jahres 2020 abgeschlossen sein, so dass ab dem Jahr 2021 das standardisierte Berichtswesen erfolgen kann."

Im Rahmen der Prüfung stellten wir fest, dass der Stand der tatsächlichen Umsetzung durch das Ministerium der Finanzen von der Berichterstattung im Beteiligungsbericht abweicht. Mit Stichtag 31. Dezember 2020 konnten uns vom Ministerium der Finanzen nur für vier der fünf Pilotgesellschaften Controllingberichte vorgelegt werden. Bei einer der vier Mehrheitsbeteiligungen hat das Ministerium der Finanzen seit 2019 keine Controllingberichte mehr gefertigt. Eine Ausweitung auf zwei weitere Mehrheitsbeteiligungen ist für die Jahre 2021/22 geplant.

<sup>74</sup> Pflichtenheft für die Einführung und Durchführung eines zentralen Beteiligungscontrolling für Beteiligungen des privaten Rechts, Stand: 11. Oktober 2017.

In seiner Stellungnahme vom 21. Oktober 2022 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags teilte das Ministerium der Finanzen mit:

"Die künftigen Berichterstattungen im jährlichen Beteiligungsbericht werden den weiteren Fortgang des Beteiligungscontrollings abbilden."

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass zukünftig in den jährlichen Beteiligungsberichten der Ist-Zustand zur Umsetzung des Beteiligungscontrollings durch das Ministerium der Finanzen korrekt abgebildet wird. Soweit es sich um künftig geplante Entwicklungen handelt, sind diese als solche darzustellen.

#### 3. Umsetzung strategischer Unternehmenskonzepte

Gemäß den Regelungen im Beteiligungshandbuch und dem Pflichtenheft hat die Geschäftsführung der Beteiligungsunternehmen ein strategisches Unternehmenskonzept für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren zu erstellen. Dieses Konzept muss von den entsprechenden Gremien der Gesellschaft beschlossen und regelmäßig aktualisiert werden. Die Steuerung der Beteiligungsunternehmen soll anhand von Unternehmenszielen, die zwischen dem Ministerium der Finanzen, dem Fachressort (zuständigen Ministerium) und dem Aufsichtsrat abgestimmt und mit der Geschäftsführung vereinbart werden, erfolgen. Mit dem Unternehmensziel soll das wichtige Landesinteresse auf einzelne Ziele – fachlich und wirtschaftlich – konkretisiert werden.

Im Rahmen der Prüfung haben wir festgestellt, dass die vorgegebenen Regelungen bei mehreren Beteiligungsunternehmen keine Beachtung finden. Ein strategisches Unternehmenskonzept mit regelmäßiger Anpassung für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren, welches von den Gremien der Gesellschaft beschlossen wird, war in mehreren Unternehmen nicht vorhanden.

In seiner Stellungnahme vom 6. April 2022 zur Prüfungsmitteilung hat das Ministerium der Finanzen bereits in Aussicht gestellt, dass bei der Überarbeitung von Beteiligungshandbuch und Pflichtenheft die bestehenden Regelungen zur Zuständigkeit für die Beschlussfassung von Unternehmenskonzepten überprüft und ggf. angepasst werden.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags äußerte das Ministerium der Finanzen:

"Die Überwachung der Geschäftsführung und die strategische Ausrichtung des Unternehmens sind vorrangige Aufgaben des Aufsichtsrates (Rn 75-78 Beteiligungshandbuch). Insoweit wurden die Unternehmenskonzepte oder ähnlich bezeichnete Strategiepapiere in der Vergangenheit durch den Aufsichtsrat beschlossen. ... Bei den vier Gesellschaften, für die derzeit regelmäßig ein Beteiligungscontrolling erstellt wird, liegen überwiegend Unternehmenskonzepte vor, wobei die Bezeichnungen teilweise abweichen und auch nicht in jedem dieser Konzepte konkret messbare Zielvorgaben festgelegt worden sind."

Wir können nicht nachvollziehen, dass das Ministerium der Finanzen keine Notwendigkeit für ein einheitliches Vorgehen zur Erstellung von Unternehmenskonzepten sieht, obwohl es sich um eigene vom Ministerium der Finanzen entwickelte Vorschriften handelt.

Aus unserer Sicht bildet das strategische Unternehmenskonzept, wie im Pflichtenheft des Ministeriums der Finanzen festgeschrieben, eine wichtige Grundlage, um Unternehmensziele festzulegen und Wirtschaftspläne zu entwickeln.

Die Regelungen zur Beschlussfassung in den "entsprechenden Gremien" halten wir für zu unbestimmt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen sicherstellt, dass die Unternehmenskonzepte von den Beteiligungsunternehmen erstellt und aktualisiert werden und die strategischen Ziele mit dem Landesinteresse übereinstimmen.

Die Zuständigkeit für die Beschlussfassung von Unternehmenskonzepten ist durch das Ministerium der Finanzen im Handbuch für das Beteiligungsmanagement und Pflichtenheft konkret zu benennen.

#### 4. Aufbau des Berichtswesens

Gemäß den Regelungen des Pflichtenheftes besteht das Zielsystem neben finanzwirtschaftlichen Zielen auch aus aufgabenspezifischen Zielen, die aus dem wichtigen Landesinteresse abzuleiten sind. Aus den mit dem Unternehmen vereinbarten Zielen sollten 25 bis 30 beteiligungsspezifische Kennzahlen abgeleitet und messbare Zielwerte zu diesen Kennzahlen definiert werden. Diese Zielvorgaben und -werte fließen in die Unternehmensplanung ein. Das Pflichtenheft regelt somit den Aufbau und den Ablauf des Beteiligungscontrollings für alle in das Beteiligungscontrolling einbezogenen Landesbeteiligungen.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass die Vorgaben des Pflichtenheftes bezüglich der Festlegung von Kennzahlen, einer Abweichungsanalyse, eines Ampelsystems und dessen Handlungsfolgen nicht einheitlich bzw. mit starken Abweichungen umgesetzt wurden.

Zum Beispiel werden bei einer Gesellschaft von 14 fachpolitischen Kennzahlen 12 Kennzahlen im Ist ohne Sollwert erhoben und sind als Informationswert gekennzeichnet. Wir können nicht nachvollziehen, welchen Mehrwert die Erhebung bestimmter Kennzahlen bringen soll, die keinen zu erreichenden Sollwert haben. In einem weiteren Fall werden 34 Kennzahlen erhoben, wovon fast die Hälfte ganzjährig mit einer roten Ampel gekennzeichnet sind. Hier sind Handlungen durch das Ministerium der Finanzen angezeigt. Möglich sind sowohl Empfehlungen gegenüber der Geschäftsführung der Beteiligungsunternehmen als auch die Überprüfung der Ziele.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung führt das Ministerium der Finanzen aus, dass zukünftig beabsichtigt ist, neben Kennzahlen, bei denen quartalsweise ein Soll-Ist-Vergleich erfolgt, auch sog. flankierende Kennzahlen festzulegen, bei denen quartalsweise nur die Ist-Werte abgefragt werden. Darüber hinaus avisierte das Ministerium der Finanzen die Überarbeitung bzw. Aktualisierung des Beteiligungshandbuches für das Jahr 2023.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags äußerte das Ministerium der Finanzen Folgendes:

"Die roten Ampeln waren jedoch auf die – von Geschäftsführung und Gesellschafter nicht beeinflussbaren – Auswirkungen der Corona-Pandemie ... zurückzuführen."

Wir haben festgestellt, dass in den Jahren 2018 und 2019, vor der Corona-Pandemie, bereits eine große Anzahl an erhobenen Kennzahlen rote Ampeln zeigten.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollten nur aussagekräftige Kennzahlen ausgewählt werden, die für das Monitoring bzw. für die Steuerung der Unternehmen herangezogen werden können.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass das Ministerium der Finanzen die Festlegungen des Pflichtenheftes regelmäßig auf Praktikabilität überprüfen sollte. Der Landesrechnungshof erwartet, dass ein Gleichklang zwischen den Vorgaben des Pflichtenheftes und des Handbuches für das Beteiligungsmanagement zeitnah hergestellt wird.

#### 5. Zeitplan gemäß Pflichtenheft

Das Pflichtenheft sieht vor, dass die Controlling-Quartalsberichte i. d. R. innerhalb von vier Wochen nach dem Berichtsstichtag/Quartalsende durch den Berichtsverfasser fertig zu stellen sind.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass es bis zum Ende unseres Erhebungszeitraumes bei drei der vier Pilotgesellschaften zu zeitlichen Verzögerungen bei der Erstellung der Quartalsberichte kam. Insbesondere im Jahr 2020 gab es große zeitliche Verzögerungen. Teilweise wurden Berichte des 2. und 3. Quartals 2020 bedeutender Beteiligungsunternehmen des Landes erst Mitte des Jahres 2021 erstellt. Insbesondere in krisenhaften Zeiten, wie der Corona-Pandemie, erachten wir eine aktuelle Berichterstattung seitens des Ministeriums der Finanzen für wesentlich.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung äußerte das Ministerium der Finanzen, dass bei einem bedeutenden Beteiligungsunternehmen vorerst auf ein separates Beteiligungscontrolling verzichtet wird. Für eine Gesellschaft machte das Ministerium der Finanzen keine Aussage zur zukünftigen Berichterstattung. Für die weiteren Gesellschaften werden die Controllingberichte wieder zeitnah erstellt.

Wir können nicht nachvollziehen, dass für Gesellschaften, denen das Ministerium für Finanzen selbst eine besonders hohe strategische und finanzwirtschaftliche Bedeutung beimisst, auf ein eigenes Beteiligungscontrolling verzichtet wird. Das Ministerium der Finanzen setzt damit die Forderung des Landtages (Beschluss des Landtages vom 21. März 2013), ein Instrumentarium zur erfolgreichen Steuerung der Beteiligungsunternehmen zu entwickeln, nicht um.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags äußerte das Ministerium der Finanzen Folgendes:

"Die größeren zeitlichen Verzögerungen ab dem Controllingbericht zum 2. Quartal 2020 sind auf den im Juli 2020 erfolgten Wechsel des zuständigen Referenten ... und der damit einhergehenden Arbeitsverdichtung im Zentralen Beteiligungsmanagement zurückzuführen. Seit der Rückkehr des Referenten werden die Berichte wieder zeitnah erstellt."

Wir sind der Auffassung, dass ein wirksames Controlling so ausgestaltet sein muss, dass es unabhängig von Personen gerade auch in schwierigen Situationen, wie bei Personalengpässen und Pandemien, anwendbar ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Controllingberichte des Ministeriums der Finanzen die aktuellen Entwicklungen der Beteiligungsunternehmen zeitnah aufzeigen, um Handlungsempfehlungen entwickeln und umsetzen zu können.

#### 6. Aktive Beteiligungssteuerung

Das Ministerium der Finanzen beschreibt im Pflichtenheft und im Beteiligungshandbuch seinen "Managementstil" zur Steuerung seiner Beteiligungen:

"Das Land als Anteilseigner steuert seine Beteiligungen aktiv, setzt Prioritäten und vergleicht kontinuierlich die Ausrichtung des Portfolios mit anderen Bundesländern und privaten Gesellschaften, statt reaktiv zu verwalten."

Die dargestellte "aktive Portfoliosteuerung" als Gesamtheit findet nach unserer Auffassung nicht statt und ist auch nicht möglich, da dies ein einheitliches System der Datenerfassung, eine Festlegung von einheitlichen Kennziffern für eine Gesamtbetrachtung und ein strategisches Gesamtkonzept mit regelmäßiger Anpassung voraussetzt.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags äußerte das Ministerium der Finanzen Folgendes:

"Ein einheitliches Kennzahlensystem über alle Beteiligungen ist aus Sicht des MF aufgrund der Vielzahl der Branchen, indem die Beteiligungsunternehmen des Landes tätig sind, sowie des für jedes Unternehmen spezifischen Landesinteresses und der bei vielen Unternehmen fehlenden Gewinnerzielungsabsicht nur bedingt für ein Controlling geeignet."

Nach unserer Auffassung soll das zu entwickelnde System der Kennzahlen im Kern einheitlich gestaltet werden, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Dies schließt nicht aus, dass darüber hinaus unternehmensspezifische Kennzahlen implementiert werden.

Weiterhin führt das Ministerium der Finanzen für die Zeit der Corona-Pandemie aus:

"Um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beteiligungen des Landes abschätzen zu können, hat das Zentrale Beteiligungsmanagement bereits im März 2020 ein Corona-Reporting entwickelt. Nach einem einheitlichen Muster ... wurden für alle Unternehmen die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Personal, die Arbeitsfähigkeit sowie die aktuelle wirtschaftliche/finanzielle Situation anfangs wöchentlich, später quartalsweise abgefragt."

Aus unserer Sicht handelt es sich hierbei um eine Einzelbetrachtung je Beteiligungsunternehmen. Allein die Abfrage von Daten und Informationen zur aktuellen Geschäftslage der Beteiligungsgesellschaften lassen aus unserer Sicht kein aktives Steuern seitens des Ministeriums der Finanzen erkennen.

Der Landesrechnungshof sieht es als notwendig an, dass für eine aktive Portfoliosteuerung ein aussagekräftiges Kennzahlensystem entwickelt wird, auf dessen Grundlage Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

#### 7. **Fazit**

Das Beteiligungshandbuch und das Pflichtenheft bilden theoretisch eine gute Grundlage für die aktive Steuerung der Beteiligungen des Landes. Die Regelungen des Beteiligungshandbuches und Pflichtenheftes werden jedoch nicht ausreichend umgesetzt. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass ein Beteiligungscontrollingsystem so aufgebaut werden sollte, dass insbesondere in Krisensituationen, wie bei der Corona-Pandemie, eine zeitnahe Auswertung möglich ist.

Der Landesrechnungshof erwartet zukünftig eine aktive Portfoliosteuerung auf der Basis eines einheitlichen und effizienten Kennzahlensystems mit Handlungsempfehlungen. Das Beteiligungscontrolling hat eine zentrale Beteiligungssteuerung für das Land zu gewährleisten.

Eine Anwendung des Beteiligungscontrollings auf alle Mehrheitsbeteiligungen ist, wie bereits vom Ministerium der Finanzen im Beteiligungsbericht mehrfach angekündigt, zeitnah umzusetzen. Ausnahmen sind im Beteiligungsbericht zu begründen.

Einzelplan	14	_	Ministerium für Infrastruktur und Digitales		
	14 02	_	Allgemeine Bewilligungen		
	14 08	_	Wohnungswesen		
	14 10	_	Allgemeine Aufgaben der Stadtentwicklung und des Wohnungswesens		
Titel		_	Diverse		
(geprüftes) Haushaltsvolumen Bundes-/Landesmittel 2012 bis 2021		-	ca. 330 Mio. €		

#### Keine bedarfsgerechte Wohnraumförderung 8

Der Wohnraumförderung im Land Sachsen-Anhalt fehlte es im Zeitraum 2012 bis 2021 an der erforderlichen Transparenz.

Das Land hatte ursprünglich das Ziel, einen revolvierenden Fonds einzurichten. Da aber ein großer Teil der Mittel als Zuschuss ausgereicht wurde, konnte dieses Ziel nicht erreicht werden.

Die soziale Wohnraumförderung erfolgt auf der Grundlage bundes- und landesrechtlicher Fördervoraussetzungen, für die jedoch ab 2020 in Sachsen-Anhalt nur eine geringe Nachfrage besteht. Dem Land fehlt es an einer bedarfsgerechten Wohnraumförderung.

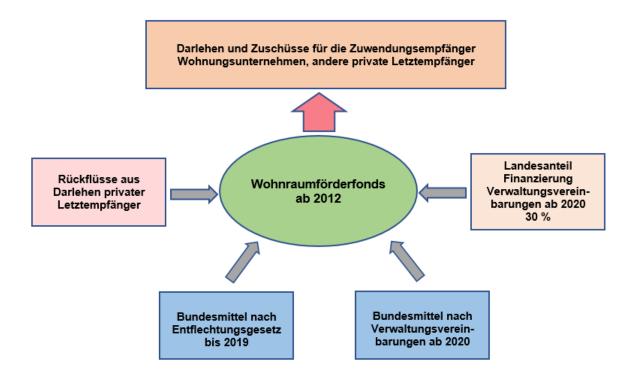
## 1. Allgemeines zur Wohnraumförderung

Die Förderung des Wohnungsbaus und anderer Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum wird durch das Wohnraumförderungsgesetz des Bundes als sozialer Wohnungsbau geregelt. Es schließt die Förderungen des genossenschaftlich genutzten Wohnraums und von selbst genutztem Wohneigentum ein. Darüber hinaus sieht das Land auch außerhalb des sozialen Wohnungsbaus den Förderbedarf. Diesen finanzierte es bis 2019 mit Bundesmitteln aus dem Entflechtungsgesetz.75

Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) vom 5. September 2006 in der geltenden Fassung. Der Bund leistete in den Jahren 2007 bis 2019 Kompensationszahlungen an die Bundesländer.

Nach dem Landtagsbeschluss vom 22. März 2012 richtete das Land den Wohnraumförderfonds im Jahr 2012 ein. Die Zielsetzung war, diesen als revolvierenden Fonds zu bewirtschaften. Die hauptsächlichen Mittelzu- und -abflüsse des Fonds sind der Abbildung zu entnehmen. Der Wohnraumförderfonds sollte insbesondere die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen unterstützen. 76 Das Land legte zur Ausreichung der Fördermittel Landesprogramme auf. Deren Finanzierungsgrundlagen sind bis 2019 das Entflechtungsgesetz für den allgemeinen Wohnungsbau und ab 2020 zusätzlich für den sozialen Wohnungsbau die Verwaltungsvereinbarungen "VV Sozialer Wohnungsbau".

Abbildung 1: Einnahmen und Ausgaben des Wohnraumförderfonds 2012 bis 2021



Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt nimmt im Auftrag des Landes die Aufgaben der Wohnraumförderung wahr. Der Wohnraumförderfonds ist bei der Investitionsbank eingerichtet.

Wir haben die Wohnraumförderung des Landes im Aufstellungsverfahren und im Vollzug des Landeshaushaltsplanes der Jahre 2012 bis 2021 geprüft. Dabei stellten wir regelmäßig fest, dass für das Parlament nicht erkennbar war, welche Förderprogramme konkret mit welchem Fördervolumen über den Wohnraumförderfonds und welche über die Zuschussfinanzierung bedient

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Beschluss Landtag LT-Drs. 6/976 und 6/2034.

wurden. Am Beispiel der Haushaltsrechnung 2018 veröffentlichten wir dazu bereits im Jahresbericht 2019, Teil 2 eine Denkschrift.77

Im Jahr 2022 prüfen wir die Umsetzung der Wohnraumförderung von 2012 bis 2021. Wegen der o. a. fehlenden Transparenz sowie des unzureichenden Mittelabflusses haben wir uns dafür entschieden, diesen Beitrag noch vor Abschluss der Prüfung vorzulegen.

# 2. Situation und Ausblick des Wohnungsmarktes in Sachsen-Anhalt

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales<sup>78</sup> beauftragt zur fachlichen Bewertung der Wohnungsmarktsituation in der Regel alle drei Jahre die Erstellung des Wohnungsmarktberichtes. Diesem ist mit Stand 2018 folgender Sachstand zur Situation des Wohnungsmarktes des Landes zu entnehmen<sup>79</sup>:

- In Sachsen-Anhalt existieren ca. 1,27 Millionen Wohnungen.
- Der Wohnungsbestand ist seit 2007 um 2 % (= 26.400 Wohnungen) gesunken. Innerhalb der Segmente des Ein-/Zweifamilienhausbaus, Mehrfamilienhausbaus bzw. Nichtwohnungsbaus<sup>80</sup> verlief diese Entwicklung recht unterschiedlich.
- Der Wohnungsneubau ist trotz schrumpfender Einwohnerzahlen überwiegend in den Städten erforderlich. Die Gründe dafür liegen in der Wanderung der Bevölkerung vom Land zur Stadt und in einer überalterten Bevölkerung, verbunden mit einem Trend zu kleineren Haushalten.
- Im sozialen Mietwohnungsbau förderte das Land zwischen 1996 bis 2015 Vorhaben ohne Miet- und Belegungsbindung.

Neben den Angaben zum Sachstand gibt der Bericht auch einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung des sozialen Wohnungsbedarfes.

Danach würden landesweit keine zusätzlichen Sozialwohnungen benötigt. Am Markt sind infolge der Bevölkerungsentwicklung ausreichend viele preisgünstige Wohnungen verfügbar.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Jahresbericht 2019 Teil 2, Seite 59 ff. "Mangelnde Transparenz bei der Bewirtschaftung der Wohnraumförderung".

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Bis September 2021 Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> empirica, Wohnungsmarktbericht Sachsen-Anhalt 2018, Endbericht vom 13. Dezember 2018, Seite 1 bis 2.

Nichtwohngebäude sind Gebäude, in denen mehr als die Hälfte der Gesamtnutzfläche Nichtwohnzwecken dient, z. B. Dienstwohnungen in gewerblich genutzten Gebäuden (Nutzfläche DIN 277).

Entsprechend sollten sich künftige Förderungen an folgende Bedingungen knüpfen: 81

- die Begrenzung der Neubauförderungen auf die Städte Halle (Saale) und die Landeshauptstadt Magdeburg und
- die mittelbare Belegungsbindung für Neubauförderungen.

Der Status Quo des Wohnungsmarktes in Sachsen-Anhalt hat sich durch die Corona-Pandemie und durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges verändert. Dies erfordert auch eine Neuausrichtung der Wohnraumförderung. Schließlich sind aktuell auch erhebliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt durch die in kurzer Zeit deutlich angestiegenen Bauzinsen zu verzeichnen. So waren zuletzt sowohl die Anzahl der Baugenehmigungen als auch die Nachfrage nach Baufinanzierungen rückläufig. Um zukünftig eine zielgerichtete Wohnraumförderung gewährleisten zu können, sollten diese aktuellen Entwicklungen im Rahmen einer Aktualisierung des Wohnungsmarktberichtes analysiert werden.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales erläuterte in seiner Stellungnahme vom 12. Dezember 2022 zum Entwurf des Jahresberichtes hierzu, dass eine Aktualisierung des Wohnungsmarktberichtes zutreffend ist. Jedoch verweist es auf die Pandemiezeiten und die anstehenden Ergebnisse des laufenden Zensus. Im Haushaltsplanentwurf 2023 sind für die Jahre 2023 und 2024 Mittel für eine Aktualisierung eingeplant.

Vor dem Hintergrund des veränderten Wohnungsmarktes erwartet der Landesrechnungshof, dass das Land spätestens 2024 einen neuen Wohnungsmarktbericht vorlegt. Er hält es für notwendig, dass dieser künftig regelmäßig aktualisiert wird.

# 3. Ziele und Strategie der Wohnraumförderung

Grundsätzlich sollten die aufgelegten Programme dem strategischen Ansatz und den Zielen der Wohnraumförderung des Landes folgen. Das Parlament beschließt hierfür den gesetzlichen Rahmen und die jährlichen Haushaltsansätze.

Nach § 7 Absatz 2 der LHO gilt der Grundsatz, dass die Wohnraumfördermittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen sind.

empirica, Wohnungsmarktbericht Sachsen-Anhalt 2018, beauftragt durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Endbericht vom 13. Dezember 2018, Seite 125, 127.

Die Bewirtschaftung und den Vollzug des Wohnraumförderfonds sowie sämtlicher Wohnraumförderprogramme von 2012 bis 2021 übertrug das Land mit dem Geschäftsbesorgungsvertrag aus 2012 an die Investitionsbank Sachsen-Anhalt. Sie führte die Wohnraumförderung über den revolvierenden Fonds als Darlehens- und Zuschussfinanzierung durch. Die Ziele des Landes bei der Wohnraumförderung bestehen u. a. in der Instandsetzung, Modernisierung und Sanierung des Wohnungsbestandes, in der Bildung von Wohneigentum sowie in der energetischen, altersgerechten und barrierearmen Wohnraumschaffung.

Wir haben anhand einer Übersicht des Ministeriums für die Jahre 2012 bis 2021 bewilligte Mittel aus dem Wohnraumförderfonds als Darlehen i. H. v. insgesamt 195.275.297,75 € und als Zuschüsse von 134.355.881,15 € festgestellt. Die Programme und ihre finanzielle Umsetzung gehen aus der Tabelle hervor.

Tabelle 2: Übersicht zur Wohnraumförderung 2012 bis 2021

Programme	Jahre	Darlehen in €	Zuschüsse in €	Wohnungs- bindung
Sachsen-Anhalt	2012 bis			
Modern	2021	165.793.185,75 €	keine	nein
	2012 bis			Einkommens-
Wohneigentum	2021	29.482.112,00 €	6.809.952,80 €	grenzen
Herrichtung				
leerstehenden	2016 bis			Belegungs-
Wohnraums	2021	keine	38.324.541,10 €	bindung
Aufzugspro-	2017 bis			
gramm	2020	keine	84.875.259,06 €	nein
	2013 bis			
	2014			
Wettbewerb	2016 bis			
"Mut zur Lücke"	2018	keine	2.552.028,19 €	nein
				Belegungs-
Sonderfälle	2012	keine	1.794.100,00 €	bindung
Summe		195.275.297,75€	134.355.881,15€	

Quelle: Stand Übersicht Bewilligungen, Ministerium für Infrastruktur und Digitales, Mai 2022

Es wird deutlich, dass das Land in dem betrachteten Zeitraum die Wohnraumförderung hauptsächlich über vier Programme umsetzte. Das sind:

- Sachsen-Anhalt Modern,
- Wohneigentum,
- Herrichtung leerstehenden Wohnraums und
- das Aufzugsprogramm.

Darüber hinaus wurde über Wohnraumfördermittel auch der Wettbewerb "Mut zur Lücke" subventioniert

Die Finanzierungsschwerpunkte lagen auf

- Wohneigentumsmaßnahmen,
- Neuanschaffung und Ersterwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen,
- Sanierung und Modernisierung von Wohngebäuden,
- Modernisierung und Instandsetzung leerstehender Wohngebäude und
- wettbewerbs- und modellprämierten Vorhaben.82

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales signalisierte im Juni 2022 im Rahmen einer Erörterung ein starkes Interesse an einer effektiven Zielerreichung und einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz bei der Wohnraumförderung. Kritisch beurteilen wir den hohen Anteil der Zuschussförderung. Dieser lag bei ca. 40 % der Gesamtförderung. Insbesondere ab dem Jahr 2017 erhöhte sich die Zuschussfinanzierung.

Die ursprüngliche Strategie des Landes, die Wohnraumfördermittel über Darlehen langfristig an den revolvierenden Fonds zu binden, wurde nach unserer Auffassung verfehlt. Der Fonds erhielt ab dem Haushaltsjahr 2019 bei Titel 916 61, Kapitel 14 0283 keine Zuführungen mehr.84

Die verminderten Darlehensrückflüsse in den Fonds durch den hohen Anteil an Zuschussbewilligungen führten dazu, dass weitere Wohnungsbauvorhaben nicht mehr gefördert werden konnten. Die Unterlagen des Ministeriums weisen dazu allerdings eine mangelnde Transparenz auf.

Landeshaushalt Sachsen-Anhalt, beispielhaft Haushaltsjahr 2018, Epl. 14, Kapitel 14 02, Erläuterungen zur Titelgruppe 61.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Ab Haushaltsjahr 2020 Kapitel 14 10.

<sup>84</sup> Haushaltsrechnungen 2019, 2020, Ist 2021

Wir konnten aus der Umsetzung des Fonds weiter nicht entnehmen, welche Anteile jeweils zurückgeflossenen Darlehen, neuen Zuführungen bzw. Zuschüssen zuzuordnen sind. So fließen in den Fonds nunmehr auch die Mittel der Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund. Den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Fondsmittel konnten wir aufgrund der vorgefundenen Intransparenz aktuell nicht abschließend bewerten.

Das Ministerium legte dar, dass von 2012 bis 2021 in den Fonds 266 Mio. € flossen, einschließlich Rückflüsse und Zinsen. An Zuschüssen aus dem Fonds zahlte die Investitionsbank knapp 53 Mio. €. Die Liquidität des Fonds am Stichtag 31. Dezember 2021 betrug 23 Mio. €.

Wir nehmen die Angaben des Ministeriums zu Kenntnis. Diese bestärken unsere Auffassung, dass der Fonds transparent abzubilden ist. Die Strategie des Landes, einen revolvierenden Wohnraumförderfonds einzurichten, wird durch die umfangreiche Zuschussförderung konterkariert.

Im Rahmen der Denkschrift "Mangelnde Transparenz bei der Bewirtschaftung der Mittel der Wohnraumförderung" haben wir bereits darauf hingewiesen, dass der haushaltsrechtliche Vollzug der Wohnraumförderung in den Jahren 2012 bis 2018 nicht transparent war.85 Insbesondere legten wir dar, dass die Landesverwaltung den Landtagsbeschluss vom 8. März 2019, der eine nachvollziehbare Aufstellung und Ausführung der Wohnraumförderung forderte, nicht beachtete. Wir zeigten ferner auf, dass in anderen Bundesländern konkrete Festlegungen zu haushaltsrechtlichen Vorgaben und zu der Bewirtschaftung von Programmen der Wohnraumförderung getroffen wurden. Dem ist das Land nach wie vor nicht nachgekommen.

Das Ministerium erläuterte, dass die Investitionsbank den Fonds auf der Basis von Geschäftsbesorgungsverträgen und den Richtlinien verwaltet. Im Zeitraum 2019 bis 2020 gab es einen Wechsel von Kompensationszahlungen/Entflechtungsmitteln hin zum System der jährlichen Bundesfinanzhilfen. Die Konsequenzen, die daraus zu ziehen sind, wurden vom Ministerium nach und nach erkannt und müssen in die Geschäftsbesorgungsverträge der Investitionsbank einfließen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die haushaltsrechtliche Veranschlagung und die darauf basierende Bewirtschaftung des Wohnraumförderfonds zukünftig hinreichend transparent erfolgt.

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Jahresbericht 2019, Teil 2, Seite 59 ff. "Mangelnde Transparenz bei der Bewirtschaftung der Wohnraumförderung".

# 4. Wohnraumförderung ab 2020

Vor dem Hintergrund des Auslaufens der Kompensationszahlungen beschloss die Bundesregierung, für die soziale Wohnraumförderung ab 2020 zweckgebundene Finanzhilfen zu gewähren. Grundlage ist hierfür der Artikel 104 d des Grundgesetzes. Diese Finanzhilfen sind für Landesprogramme des sozialen Wohnungsbaus bestimmt. Sie sollen nach Artikel Nr. 4 der Verwaltungsvereinbarung im Programmjahr 2020 folgende Fördergegenstände zum Inhalt haben:

- Schaffung neuen Wohnraums durch Neu-, Aus- oder Umbau, einschließlich des erstmaligen Erwerbs des Wohnraumes innerhalb von zwei Jahren nach Fertigstellung und
- Modernisierung von Wohnraum.

Bei der Bewilligung der Wohnraumfördermittel ist das Land Sachsen-Anhalt an die wohnungsrechtlichen Vorgaben des Bundes gebunden. Es stellt danach die Landesprogramme auf. So unterliegt der geförderte Wohnraum bestimmten Nebenbestimmungen, insbesondere den Belegungs- und Mietbindungen. Diese Bindungen haben den Grundgedanken, dass sozialer Wohnraum als solcher erhalten wird und nur an bestimmte berechtigte Haushalte vermietet werden kann. Diese Berechtigung ist an ein Haushaltseinkommen und an eine angemessene Zahl an Wohnungsmitgliedern gebunden.

Bereits ab dem Jahr 201686 förderte das Land untergeordnet in den Programmen "Herrichtung leerstehender Wohnraum" und "Wohneigentum" den Wohnungsbau über Belegungsbindungen bzw. Einkommensgrenzen.

Ab dem Jahr 2020 vereinbarte der Bund mit den Ländern die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus über die o. a. jährlichen Verwaltungsvereinbarungen. Für das Land Sachsen-Anhalt beträgt der Verpflichtungsrahmen für die Programmjahre 2020 bis 2021 jeweils 27.516.400 €.

Wir haben festgestellt, dass die aktuellen Wohnraumfördermittel nach den Verwaltungsvereinbarungen für die soziale Wohnraumförderung 2020 und 2021 nur in geringem Umfang gewährt wurden. Bis zum 31. Dezember 2021 bewilligte das Ministerium für Wohnraumfördermaßnahmen eine Summe von 18,36 Mio. €. Das entspricht ca. 33 % des geplanten Verpflichtungsrahmens der beiden Programmjahre.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Im Jahr 2012 gab es Belegungsbindungen, bleibt aufgrund des geringen Volumens unberücksichtigt.

Das Land kann die Mittel der sozialen Wohnraumförderung auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarungen nicht umsetzen. Die Ursache dafür ist in der fehlenden Nachfrage zur Schaffung von sozialem Wohnraum zu suchen.

Das Land verfügt bereits über ausreichend günstigen sozialen Wohnraum. Damit können Wohnungsunternehmen und andere private Letztempfänger sozialen Wohnraum nicht wirtschaftlich schaffen und betreiben. Deshalb besteht kein Bedarf an Fördermitteln.

Aus unseren Prüfungserfahrungen in der Städtebau- und Wohnraumförderung und im Ergebnis einer Erörterung mit dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales ergaben sich folgende Eckpunkte für den Wohnungsmarkt:

- Das Land Sachsen-Anhalt gehört mit ca. 80 % seiner Fläche überwiegend zum ländlich geprägten Raum.
- Die Mieten<sup>87</sup> in den großen, mittleren und kleinen Städten und Gemeinden betragen durchschnittlich 6 €/m².
- Eine Wohnraumförderung mit Bindung wird aufgrund der Marktsituation nur wenig nachgefragt.
- Im Land besteht stattdessen der Bedarf, allgemeinen Wohnraum zu schaffen und Modernisierungen durchzuführen.

Der Bund bindet die soziale Wohnraumförderung an Festlegungen zum Mietzins, zur Mietdauer und zu sozialen Kriterien für Wohnberechtigungsscheine. Bedingt durch den in Sachsen-Anhalt ausreichend vorhandenen günstigen Wohnraum lassen sich aber genau diese Festlegungen auf den Wohnungsmarkt des Landes nicht umsetzen. Damit fehlt es an der Nachfrage. Dieses hat sich in unseren Gesprächen mit dem Ministerium im Juni 2022 im Rahmen der Prüfung der Wohnraumförderung bestätigt.

Wir sehen einen Wohnraumbedarf im Neubau- und Sanierungsbereich gegeben. Dieser begrenzt sich allerdings nicht auf den sozialen Wohnraum der Ballungsgebiete Halle (Saale) und der Landeshauptstadt Magdeburg. Er umfasst auch den allgemeinen Wohnraumbedarf der übrigen Region des Landes, die ländlich geprägt sind.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte uns in diesem Zusammenhang mit, dass es den Bund auf erleichternde Fördervoraussetzungen im Rahmen des ländlichen Raumes bereits hingewiesen hatte.

https://www.immowelt.de/immobilienpreise/bl-sachsen-anhalt/mietspiegel, Recherche am 26. Oktober 2022.

Das Ministerium berichtete, dass die vom Bund offerierten Finanzhilfen nicht vollständig verausgabt werden. Als Ursache benennt es die Förderbedingungen, die mit den Bundesfinanzhilfen einhergehen. Das Ministerium betont, seine Forderungen stets erhoben zu haben.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass es weiter dem Bund die Novellierung der bundesrechtlichen Regelungen zur Wohnraumförderung vorschlägt, um auch den ländlich geprägten Raum eine gesunde Wohnraumentwicklung zu ermöglichen. Ohne die Novellierung werden Sachsen-Anhalt erhebliche Summen an Bundesfinanzhilfen verloren gehen, die auf dem Wohnungsmarkt zur Bewältigung der Aufgaben benötigt werden. Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass das Ministerium die zukünftigen Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund dementsprechend verhandelt.

### 5. Fazit

Die Ziele der Wohnraumförderung basieren auf dem Wohnungsmarktbericht von 2018. Die veränderte Wohnungsmarktsituation erfordert, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales bis spätestens 2024 einen neuen Wohnungsmarktbericht vorlegt.

Der Landesrechnungshof bewertet das starke Interesse des Ministeriums an einer effektiven Zielerreichung der Wohnraumförderung als positiv. Jedoch wird die Strategie, die das Land mit dem revolvierenden Charakter des Wohnraumförderfonds verfolgt, durch die umfangreiche Zuschussförderung konterkariert. Das Land ist aufgefordert, die wirtschaftliche Neuausrichtung des Fonds zu untersuchen.

Der Landesrechnungshof mahnt wiederholt die fehlende Transparenz des Wohnraumförderfonds bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel sowie deren Vollzug an. Eine zeitnahe Beachtung durch die Landesverwaltung ist dringend geboten.

Der Landesrechnungshof weist auf die fehlende Inanspruchnahme der Wohnraumförderung in Sachsen-Anhalt hin. Dem Land werden erhebliche Summen an Bundesfinanzhilfen verloren gehen, wenn das Ministerium mit dem Bund keine Novellierung der bundesrechtlichen Regelungen zur Wohnraumförderung erzielt.

14 Einzelplan Ministerium für Infrastruktur und Digitales Kapitel 14 09 Landesstraßenbaubehörde **Titelgruppe** 65 Baumaßnahmen an Landesstraßen

Haushaltsvolumen

2020/2021 133,2 Mio. €

#### 9 Mängel in der Umsetzung von Ortsdurchfahrten und Ortsumfahrungen

Bauleistungen im Zuge der Ortsdurchfahrt (OD) Dreileben ließ die Straßenbauverwaltung doppelt ausführen und nahm damit vermeidbare Belastungen des Landeshaushaltes in Kauf.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat die anteilige Beteiligung des Landes an den gemeinschaftlichen Entwässerungsanlagen der OD Dreileben haushälterisch noch nicht abgebildet.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat im Rahmen der OD Dreileben auf die Ausbildung von Fahrbahnteilern zur Geschwindigkeitsreduzierung am Ortseingang verzichtet. Damit kam Ministerium für Infrastruktur und Digitales dem Schutz langsamer Verkehrsteilnehmer innerorts nicht ausreichend nach.

Bei der Planung der Ortsumfahrung (OU) Siersleben im Zuge der Landesstraße (L) 72 führte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch.

### 1. Vorbemerkung

Wir prüfen auf der Grundlage des § 88 LHO die nach § 24 LHO aufzustellenden Unterlagen für die Entwurfsplanung von noch nicht begonnenen Straßen- und Brückenbaumaßnahmen an Landesstraßen (RE-Vorentwürfe).

Das Ziel der Prüfung besteht in der Untersuchung, ob das Ministerium für Infrastruktur und Digitales den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Planung beachtet hat. Wir überprüfen darüber hinaus, in welcher Form das Ministerium für Infrastruktur und Digitales Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß VV Nr. 2 zu § 7 LHO durchgeführt und dokumentiert hat. Außerdem wird auch die korrekte Veranschlagung der Maßnahmen im Haushaltsplan untersucht.

Die im Folgenden dargestellten Prüfungsergebnisse ergeben sich aus den Prüfungen der OD Dreileben und der OU Siersleben. Diese Maßnahmen waren nicht in der Anlage zur Titelgruppe 65 des Kapitels 14 09 des Haushalsplanes 2020/2021 aufgeführt.

## a) OD Dreileben im Zuge der Landstraßen L 24 und L 49

In der Zeit von November 2020 bis Januar 2021 haben wir die Planung der OD Dreileben im Zuge der L 24 und L 49 im damaligen Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als auch im Regionalbereiche (RB) Mitte der Landesstraßenbaubehörde (LSBB) geprüft. Laut Mitteilung des Ministeriums vom 14. Oktober 2020 sind für die Maßnahme OD Dreileben im Zuge der L 24 und L 49 Landesmittel i. H. v. 3,05 Mio. € zu veranschlagen. Insofern wurde die Vorlagegrenze gegenüber dem Ausschuss für Finanzen von 3 Mio. € überschritten. Demnach waren die Unterlagen gemäß § 24 LHO durch die LSBB zu fertigen und dem nun zuständigen Ministerium für Infrastruktur und Digitales vorzulegen.

Die Planungsunterlage zur Voruntersuchung der L 24 / L 49 OD Dreileben wurde durch die LSBB und den Regionalbereich Mitte nach den "Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE) 2012" erstellt. Wir haben die Planungsunterlage entsprechend geprüft. Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales konnte danach den "Gesehen"-Vermerk erteilen und die Maßnahme zur Einstellung in den Haushalt anmelden. Das Vorhaben wurde in dieser Voruntersuchung als Gemeinschaftsmaßnahme der LSBB mit der Stadt Wanzleben-Börde (Grünanlagen, Gehweg, Beleuchtung) und dem Trink- und Abwasserverband (TAV) Börde (gemeindliche Kanalisation, Schmutzwasserkanal und Trinkwasserleitung) erarbeitet. Die Vorbereitung und die Realisierung der Gemeinschaftsmaßnahme ist in fünf Bauabschnitten geplant. Die Kostenteilung der Gesamtmaßnahme soll durch eine OD-Vereinbarung festgelegt werden.

Wir haben geprüft, ob die anteiligen Landesmittel im Zuge der Gemeinschaftsmaßnahme ordnungsgemäß veranschlagt und zweckentsprechend sowie wirtschaftlich verwendet werden.

Im Oktober 2020 hat die LSBB - Zentrale - den Antrag zur Mittelfreigabe für den Um- und Ausbau der Ortsdurchfahrten der L 24 und L 49 in Dreileben beim damaligen Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr gestellt.

Die LSBB hat die Vorplanung aufgestellt. Die Maßnahme befand sich in der Vorentwurfsphase. Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales stellte mit Datum vom 17. Februar 2021 einen Antrag zur Mittelfreigabe an den Ausschuss für Finanzen. Der Ausschuss für Finanzen stimmte der Maßnahme am 24. März 2021 mit der Maßgabe zu, dass zusätzlich ein Radweg angelegt wird. Dem Ausschuss wurde der hierzu geforderte Bericht zur veränderten Planung im April 2021 vorgelegt.

Demnach beträgt für die OD der L 24 der Anteil des Landes 2,081 Mio. €, der Gemeinde 1,056 Mio. € und des TAV Börde 0,785 Mio. €. Der Anteil des Landes für die OD der L 49 beträgt 0,968 Mio. €, für die Gemeinde 0,568 Mio. € und für den TAV Börde 0,437 Mio. €. Die Kostenanteile der Gemeinschaftsmaßnahme wurden durch eine Kostenermittlung im Rahmen der Vorplanung durch die LSBB ermittelt.

### b) OU Siersleben im Zuge der L 72

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales beabsichtigt, die L 72 auszubauen. In der Zeit von März bis April 2021 haben wir den RE-Vorentwurf zur OU Siersleben im Zuge der L 72 hinsichtlich seiner Wirtschaftlichkeit und Effizienz betrachtet. Die Ausgaben für das geplante Vorhaben sollen nach Angaben des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales 9,264 Mio. € betragen.

Gemäß Erlass des damaligen Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 3. September 2020 zur Vorlage von Voruntersuchungen und Entwürfen für Bauvorhaben an Bundesfernund Landesstraßen bei der obersten Straßenbaubehörde sowie Regelungen zum Haushalt und zur Beteiligung des Landesrechnungshofes hat das damalige Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr mit E-Mail Nachricht vom 20. November 2020 uns gegenüber den RE-Vorentwurf zur OU Siersleben im Zuge der L 72 (auf einer Gesamtlänge von ca. 2,141 km) angekündigt. Das Ministerium verweist darin auf den beigefügten Antrag der LSBB vom 16. November 2020 für den Gesehen-Vermerk zum RE-Vorentwurf.

Die Ortslage Siersleben ist von erheblichen Durchgangsverkehren betroffen. Im vorhandenen Straßenraum ist nach dem geltenden Regelwerk nicht genügend Platz zur Erfüllung der Anforderungen an die Straße. Konflikte bestehen zwischen den Funktionen Verbindung, Erschließung und Aufenthalt. Fahrbahnverbreiterungen stehen in Konkurrenz mit vorhandenen Gehwegen. Der prognostizierte Kfz-Verkehr erfordert separate Radverkehrsanlagen, die in dem durch die gegenwärtige Straßenrandbebauung begrenzten Straßenraum keinen Platz finden. Die Leistungsfähigkeit des Knotenpunkts mit der K 2321 und der Gemeindestraße Hettstedter Straße (ehemals B 180) ist nicht ausreichend.

Für die L 72 hat das Ministerium für Infrastruktur und Digitales in einer umfassenden Voruntersuchung drei Varianten zur OU (eine Ostvariante und zwei Westvarianten) untersucht. Die beiden Westvarianten sind bezüglich der Linienführung und der Verknüpfungspunkte mit dem nachgeordneten Netz identisch. Unterschiede ergeben sich bei den Westvarianten bezüglich des Verlaufes. Neben dieser umfassenden Voruntersuchung für die Westvarianten und die Ostvariante hat das Ministerium für Infrastruktur und Digitales auch den Ausbau der bestehenden OD betrachtet und als nicht vorzugswürdig bewertet. Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat diese Variante planerisch sowie auf ihre Wirtschaftlichkeit hin nicht weiter untersucht. Es bevorzugt die Ostvariante.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat uns mit E-Mail vom 6. Dezember 2022 mitgeteilt, dass es gegen den Sachverhalt und seine Darstellung im Jahresbericht keine Einwendungen erhebt.

# 2. Wegen Verzicht auf gemeinschaftliche Bauausführungen konnten Einsparungen nicht erzielt werden

Der Bau der OD Dreileben soll als Gemeinschaftsmaßnahme vom TAV Börde, der Stadt Wanzleben-Börde und dem Land erfolgen. Der TAV Börde hat jedoch bereits in den Jahren 2019 und 2020 auf einem Abschnitt von ca. 326 m im Zuge der L 24 zwischen Siedlung und Parkstraße Bauarbeiten am Rohrleitungsnetz im Bereich des Straßenkörpers durchgeführt.

Diese Arbeiten wurden mit Mitteln aus dem Landeshaushalt vom damaligen Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie i. H. v. 594.000 € gefördert.

Aus den uns vorgelegten Unterlagen war nicht ersichtlich, weshalb die LSBB diese Maßnahme nicht bereits von Beginn an als Gemeinschaftsmaßnahme ausführte.

Gemäß § 7 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Im vorliegenden Fall wurde ein Teil der Maßnahme der gemeinschaftlichen Ausführung entzogen. Mögliche Synergien konnten durch das Land sowohl im Zuge der Förderung des TAV Börde als auch für die Leistungen der LSBB nicht genutzt werden.

Einsparungen durch eine gemeinsame Baumaßnahme in diesem Bereich entfallen somit. Bei diesen Einsparungen kann es sich um gemeinsame Tiefbauarbeiten wie z. B. gemeinsam genutzte Leitungsgräben, ersparte Auffüllungen und hergestellte Frostschutz-, Trag- und Deckschichten handeln. Wir kritisieren insbesondere, dass wiederholt die gleichen Arbeiten am Straßenkörper erfolgten, obwohl diese hätten vermieden werden können.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales führte in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2022 zur Prüfungsmitteilung vom 7. Oktober 2021 aus, dass für die Ausbaumaßnahme in Dreileben die beteiligten Rechtsträger entsprechend ihrer Zuständigkeiten und Aufgabenübertragung unterschiedliche Veranlassungen bzw. Bedarfe haben. Die LSBB habe insbesondere aufgrund des schlechten Zustandes der Straßenbefestigung und der unzureichenden Straßenentwässerung Anlass zum Handeln gesehen. Das Ministerium teilte mit, dass der TAV Börde als Träger der Baumaßnahme verantwortlich zeichne und somit die Disposition der Arbeiten am Leitungsnetz in dessen Zuständigkeit erfolgte.

Fortführend gab das Ministerium an, dass bereits frühzeitige Abstimmungen zwischen den Beteiligten zur Aufnahme und Koordinierung der Planungen erfolgten. Die komplexen Zusammenhänge und die unterschiedlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren der Beteiligten haben Einfluss auf die zeitliche Abfolge der Baumaßnahme genommen. Das Ministerium teilte mit, dass versucht wurde, weitestgehend deckungsgleiche Bauabschnitte im Landesstraßenbereich aus den Erfordernissen des TAV und der LSBB zu bilden. Aus unterschiedlichen Belangen beider Baulastträger mussten in bestimmten Bereichen Abstriche bei der Ausnutzung gemeinsamer Synergieeffekte gemacht werden.

Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium für Infrastruktur und Digitales auf sicherzustellen, dass ähnlich gelagerte Fälle zukünftig als Gemeinschaftsbaumaßnahme geplant werden, um unnötige Belastungen des Landeshaushaltes auszuschließen.

#### 3. Lückenhafte Finanzierungstransparenz bei der OD Dreileben (L 24 und L 49)

Die Gesamtkosten der Gemeinschaftsbaumaßnahme zur OD Dreileben sind im Haushalt i. H. v. 5,895 Mio. € ausgewiesen. Davon werden bisher dem Land Kosten i. H. v. 3,049 Mio. €88 zugeordnet.

Uns liegt eine OD-Vereinbarung für den 1. Bauabschnitt der LSBB vor. Diese Vereinbarung legt die grundlegende Vorgehensweise bei der Finanzierung der Entwässerungsanlage fest. Danach soll der Landesanteil des Entwässerungskanals über einen Fiktiventwurf ermittelt und somit der Umfang des Finanzierungsanteils des Landes festgelegt werden.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> 2,081 Mio. € gem. Kostenschätzung L 24 v. 9. März 2020. 0,968 Mio. € gem. Kostenschätzung L 49 v. 9. März 2020.

Ein Fiktiventwurf für das gesamte Entwässerungskonzept der Abführung des Oberflächenwassers lag den uns vorgelegten Unterlagen nicht bei. Insofern wurden die vom Land zu tragenden anteiligen Kosten nicht vorab benannt und die anteiligen Kosten der Stadt und des AZV nicht ermittelt.

Gemäß § 24 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben für größere Beschaffungen und größere Entwicklungsvorhaben erst veranschlagt werden, wenn Planungen und Schätzungen der Kosten und Kostenbeteiligungen vorliegen. Laut § 24 Abs. 3 LHO sind Ausnahmen nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertig zu stellen und aus einer späteren Veranschlagung dem Land ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Maßnahmen, für welche die Unterlagen noch nicht vorliegen, sind gesperrt.

In seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2022 teilte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales mit, dass die Darstellung des Landesrechnungshofes fehlinterpretiert werden könne, da dieser die Voruntersuchung (eingereicht im Oktober 2020) geprüft habe und nicht den Vorentwurf. Mit dem Vorentwurf wird die Kostenschätzung auf die Anforderungen einer Kostenberechnung fortgeschrieben. Nach Angaben des Ministeriums erfolgte, gemäß der Abstimmung mit dem TAV Börde, die Ermittlung der Kostenbeteiligung nach dem Ansatz des Fiktiventwurfes. Die Fiktivkosten weisen den Kostenanteil des Landes für eine Regenentwässerungsanlage aus, die alleine der Fahrbahnentwässerung der Landesstraße dient.

Wir nehmen die Stellungnahme des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales zur Kenntnis. Wir weisen darauf hin, dass uns zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch die LSBB kein Fiktiventwurf vorgelegt werden konnte.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales den Kostenanteil des Landes ermittelt.

Der Landesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass zukünftig der Landesanteil an Entwässerungsanlagen über einen Fiktiventwurf ermittelt wird, den die LSBB aufstellt. Sollte der Fiktiventwurf durch Dritte aufgestellt werden, so ist dieser inhaltlich und kostenseitig durch die LSBB zu prüfen.

# 4. Ausführung des Vorhabens widerspricht der Einordnung der OU Siersleben als Verkehrsweg mit überregionaler Verbindungsfunktion

Entsprechend ihrer Funktion im Verkehrsnetz ist die geplante OU Siersleben nach den Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN) in die Verbindungsfunktionsstufe II - überregionale Verbindungsfunktion - einzuordnen.

Die geplante OU Siersleben stellt einen einzelnen Netzabschnitt eines Streckenzuges dar. Beginn und Ende ergeben sich nach der Richtlinie für die Anlage von Landesstraßen (RAL) durch Verknüpfungen mit Straßen gleicher oder höherrangiger Verbindungsfunktionsstufe. Im Fall des Streckenzuges mit dem Netzabschnitt der OU Siersleben sind das die Verknüpfungspunkte mit der B 180 im Süden und dem Landesstraßenanschluss an die L 152 nördlich von Sandersleben. Der landwirtschaftliche Verkehr soll nach Möglichkeit auf gesonderten Wegen geführt werden.

Mit dem Bau der OU Siersleben in der Entwurfsklasse (EKL) 289 wären nur in diesem Abschnitt der L 72 die Anforderungen dieser Entwurfsklasse realisiert. Alle anderen Netzabschnitte der L 72 lassen sich nicht mit vertretbarem finanziellem Aufwand entsprechend den Anforderungen der EKL 2 gestalten. Die erforderliche Lage- und Höhentrassierung der freien Strecken könnten in überwiegenden Bereichen nicht eingehalten werden. Insbesondere der zwischen 2004 bis 2006 ausgebaute Netzabschnitt der OU Sandersleben im Zuge der L 72 erfüllt nicht die Kriterien der EKL 2. Durch eine unzureichende Gestaltung des Straßenverlaufs kommt es zu verengten und unübersichtlichen Straßenbereichen.

Für eine durchgehende Streckenführung der L 72 in der EKL 2 fehlt zudem eine OU für die Ortslage Welfesholz.

Eine nur abschnittsweise ausgebildete EKL 2 entspricht nicht dem planerischen Grundsatz, die Entwurfsklasse innerhalb eines Streckenzuges einheitlich zu gestalten. Wir sehen eine nicht einheitliche Gestaltung eines Streckenzuges auch unter netzkonzeptioneller Betrachtung des Straßennetzes als nachteilig an.

Für anbaufreie Außerortsstraßen wird mit den integralen Richtlinien im Planungsregelwerk das Ziel verfolgt, eine hohe Verkehrssicherheit bei bestimmungsgemäßem Gebrauch zu erreichen. Landstraßen sollen mit einem größtmöglichen Sicherheitsniveau dem Stand der Technik entsprechend ausgestattet werden. Durch eine selbsterklärende Straße sollen Verkehrsteilnehmer selbst

EKL dienen zur Klassifizierung der Trassierungselemente und Betriebsformen von Straßen. Damit sollen typische, voneinander unterscheidbare Erscheinungsbilder der Straßen geschaffen werden. Die Straßenkategorie II (LS II) ist der EKL 2 zugeordnet und entspricht einer Landstraße mit einer überregionalen Verbindungsfunktion.

erkennen können, welches Fahrverhalten erforderlich ist. Ein Wechsel der Ausbauzustände innerhalb eines Streckenzuges würde dem Verkehrsteilnehmer die Orientierung auf ein angepasstes Fahrverhalten erschweren. Daraus resultiert ein erhöhtes Unfallrisiko.

Die Realisierung einer OU für die Ortslage Siersleben ist nur durch die Wahl einer Entwurfsklasse umsetzbar, die ihrer Einordnung als Verkehrsweg mit überregionaler Verbindungsfunktion (Verbindungsfunktionsstufe II) widerspricht.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales erklärte in seiner Stellungnahme vom 8. September 2022 zu unserer Prüfungsmitteilung vom 13. Juni 2022, dass die Festlegung der EKL 3 für die Ortsumgehung Siersleben gemäß den Richtlinien für die Anlage von Landesstraßen erfolgte. Demnach ergab der Abwägungsprozess zwischen den Aspekten Verkehrssicherheit, Verkehrsqualität und Wirtschaftlichkeit eine niederrangige EKL als die nach der Straßenkategorie LS II festzulegende EKL 2. Aus Sicht des Ministeriums hat die niederrangige EKL 3 keine Auswirkungen auf die eigentliche Funktionserfüllung der Verkehrslage. Die Ziele "Verbesserung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses" können, nach Auffassung des Ministeriums, mit der Ortsumfahrung in der EKL 3 erfüllt werden. Ein Ausbau der Ortsdurchfahrt könne diese Ziele nicht erreichen, da die Anzahl der Knotenpunkte eine Verbesserung des Verkehrsflusses verhindere. Darüber hinaus seien die Nachweise der Verkehrsqualität erbracht und dokumentiert wurden. Nach Ansicht des Ministeriums sei die Wahl der EKL 3 korrekt erfolgt und den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen wurden.

Das Ministerium verwies auf die Notwendigkeit der Ortsumgehung, da die bestehenden Konflikte zwischen den Funktionen der Straße (Verbindung, Erschließung und Aufenthalt) nicht durch einen Um- und Ausbau der Ortsdurchfahrt beseitigt werden könnten. Der Empfehlung des Landesrechnungshof könne daher nicht entsprochen werden.

Wir verweisen zur Vervollständigung des Abwägungsprozesses auf die Regelungen in der Richtlinie für das Anlegen von Landstraßen. Danach gilt, soweit bestimmte Einflüsse sich nicht schlüssig monetarisieren lassen, dass solche Wirkungen zusätzlich zu den Nutzen-Kosten-Analysen in die Gesamtabwägung einzubeziehen sind. Demnach sind wir weiterhin der Auffassung, dass auf den Neubau der L 72 OU Siersleben verzichtet werden soll. Die Verbesserung von Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss kann auch durch den Ausbau der Ortsdurchfahrt erreicht werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales auf den Bau einer OU zu verzichten und stattdessen den Um- und Ausbau der OD vorzunehmen.

# 5. Mängel im Rahmen der Voruntersuchung bei der OU Siersleben

Für die L 72 hat die Straßenbauverwaltung in einer umfassenden Voruntersuchung drei Varianten zur OU (eine Ostvariante und zwei Westvarianten) untersucht.

Neben dieser umfassenden Voruntersuchung für die Westvarianten und die Ostvariante hat die Straßenbauverwaltung auch den Ausbau der bestehenden OD betrachtet und eingeschätzt, dass in dem vorhandenen Straßenraum nicht genügend Platz zur Erfüllung der Anforderung an die Straße vorhanden ist und die Konflikte zwischen den Funktionen Verbindung, Erschließung und Aufenthalt nicht beseitigt werden können. Die in dem häufigen Schwerverkehr begründete Fahrbahnverbreiterung steht in Konkurrenz mit den erforderlichen Aufenthaltsflächen für die Fußgänger. Die prognostizierte Menge des Kfz-Verkehrs erfordert separate Radverkehrsanlagen. In dem durch die Straßenrandbebauung begrenzten Straßenraum haben diese keinen Platz. Die Leistungsfähigkeit des Knotenpunkts mit der K 2321 und der Hettstedter Straße ist nicht ausreichend. Zusätzliche Flächen zur Entflechtung der Verkehrsströme stehen auch in diesem Bereich nicht zur Verfügung. Die Straßenbauverwaltung hat die Variante als nicht vorzugswürdig bewertet und diese planerisch sowie auf ihre Wirtschaftlichkeit hin nicht weiter untersucht.

Dazu führt das Ministerium für Infrastruktur und Digitales in seiner Stellungnahme vom 8. September 2022 zur Prüfungsmitteilung aus, dass die Vorbetrachtung zur Variante des Ausbaus der bestehenden OD mit der Einschätzung, dass keine planerisch befriedigende Lösung entwickelt werden konnte, abgeschlossen wurde. Der Ausbau der bestehenden OD wurde auch deshalb frühzeitig ausgeschlossen, da diese Variante zur Zielerreichung der Verbesserung von Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss nicht geeignet sei. Das Ministerium führt weiter aus, dass aufgrund der verbleibenden Knotenpunktanzahl im Verlauf der Ortsdurchfahrt eine Verbesserung des Verkehrsflusses nicht erreicht werden könne. Insbesondere dann nicht, wenn verkehrsrechtliche Eingriffe zur Geschwindigkeitsreduzierung durch Zeichen 274 StVO vorgenommen werden müssten, um die Verkehrssicherheit zu gewährleiten.

Abschließend teilte das Ministerium mit, dass für die Beschränkung der Benutzung von Straßen nach § 45 StVO im Übrigen hohe Hürden zu nehmen seien. Grundsätzlich sind diese Ausnahmen für Bestandsstraßen vorgesehen und könnten keinesfalls das Ergebnis einer Ausbauplanung sein.

Die Leistungsfähigkeit des Knotenpunkts mit der K 2321 und der Hettstedter Straße kann durch geeignete Umbaumaßnahmen gewährleistet werden. Nach Grunderwerb und Beseitigung der bestehenden Engstelle in der Lindenstraße (Flur 6, Flurstücke 123 und 8), lichte Weite ca. 6,5 m, ist zumindest eine Verkehrsflächenbreite von 12 m im Ortskern überplanbar. Verkehrsrechtliche Eingriffe zur Geschwindigkeitsreduzierung durch Zeichen 274 StVO90 gewährleisten einen Sicherheitsgewinn für schwächere Verkehrsteilnehmer auch ohne separate Radverkehrsanlagen.

Die Argumente des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales, die es in seiner Stellungnahme darstellt, nehmen wir zur Kenntnis. Wir weisen jedoch darauf hin, dass auch die Ostvariante als Vorzugsvariante nicht alle bestehenden verkehrlichen Defizite löst und mit deutlich höheren Kosten verbunden ist als der Ausbau der bestehenden OD.

Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob trotz der genannten verkehrlichen Defizite der Ausbau der bestehenden OD verfolgt werden kann.

### 6. Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Planung der OU Siersleben (L 72)

Die auf Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gerichtete Betrachtung durch das Ministerium für Infrastruktur und Digitales basiert auf einem Vergleich der von ihr untersuchten Varianten einer OU (Ost, West A, West B).

Die Gesamtbewertung wird aus den Einzelkriterien Baukosten (Bauwerke/Strecke), Grunderwerbskosten, Aufwand für Unterhaltung und Betrieb sowie Verbrauchs- und Zeitkosten als Nutzerkosten gebildet. Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales führt an, dass für die geplante OU von Verbesserungen der laufenden Betriebskosten des Kfz-Verkehrs, der aufzuwendenden Unterhaltungskosten der Verkehrsanlage, der Fahrzeiten des Kfz-Verkehrs und der Unfallkosten auszugehen ist.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hält die Wirtschaftlichkeit ohne weiteren formellen Nachweis für erwiesen, da das Vorhaben der OU Siersleben Bestandteil des Landesverkehrswegplans (LVWP) 2004 und dort als vordringlicher Bedarf unter der Nummer 13 (Gesamtkosten: 2,3 Mio. €) erfasst ist.

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

 $<sup>^{90}\,\,</sup>$  Das Zeichen 274 StVO gibt die jeweils zulässige Höchstgeschwindigkeit an.

Wir haben wiederholt - zuletzt in unserer Mitteilung über die Schwerpunktprüfung Planung von Neubaumaßnahmen an Landesstraßen vom 28. Februar 2018 – darauf hingewiesen, dass wir Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den Vorgaben der VV zu § 7 LHO für zwingend erforderlich halten.

In seiner Stellungnahme vom 11. November 2018 zur v. g. Prüfmitteilung hatte das damalige Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr u. a. nachfolgend angeführt:

Im Rahmen der ab 2019 angestrebten Überprüfung des Landesstraßennetzes hinsichtlich notwendiger Neubauvorhaben werden alle noch nicht begonnenen Neubaumaßnahmen neu bewertet und einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen.

Investitionsmaßnahmen im Verkehrswesen sind gekennzeichnet durch eine lange Nutzungsdauer und einen hohen finanziellen Aufwand, der durch das Gemeinwesen zu tragen ist. Da aufgrund der beschränkten finanziellen Ressourcen nicht alle Maßnahmen realisiert werden können, sind Infrastrukturprojekte hinsichtlich ihrer volkswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu prüfen.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen. Ein Verweis auf den LVWP 2004 kann aus unserer Sicht eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen. Hinzu kommt in diesem Fall, dass sich die zu erwartenden Gesamtkosten von 2,3 Mio. € auf 9,3 Mio. € mehr als vervierfacht haben.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 8. September 2022 mit, dass die vom Landesrechnungshof eingeschätzte Vervierfachung der Gesamtkosten (von 2,3 Mio. € auf 9,3 Mio. €) gegenüber den Kostenangaben aus dem LVWP 2004 nicht sachgerecht sei. Der Landesrechnungshof habe die Preisentwicklung außer Acht gelassen. Nach Auffassung des Ministeriums wäre für einen zweckentsprechenden Vergleich eine Hochrechnung der Kostenangaben aus dem LVWP 2004 vorzunehmen, die sich über die allgemeine Baupreisentwicklung (ohne Berücksichtigung der aktuellen weltpolitischen Lage) ergeben würde. Hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Analysen merkte das Ministerium an, dass derzeit für das Straßenwesen kein geltendes standardisiertes Regelwerk zur Verfügung stehe.

Dennoch habe das Ministerium die im § 7 der LHO dargestellten Aspekte im Rahmen der Bedarfsplanung sowie der Vor- und Entwurfsplanung zur L 72 OU Siersleben im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgehandelt.

Das Ministerium führte aus, dass es mangels eines geltenden Regelwerks und mit Blick auf einen nicht übermäßigen Aufwand zur Ermittlung der Geldwerte der Nutzenkomponenten zur Ermittlung und Ausweisung eines Kosten-Nutzen-Verhältnisses keine rechnerische Ermittlung vorgenommen habe. Dennoch ist das Ministerium der Auffassung, dass die argumentative Ableitung als plausibel und hinreichend angesehen werden könne. Das Ministerium teilte fortführend mit, dass mit dem RE-Vorentwurf eine geeignete Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Vorhaben OU Siersleben vorliege, respektive die Planungen zur OU Siersleben unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit durchgeführt wurden.

Wir sind der Auffassung, dass der ausschließlich argumentativen Ableitung zum Kosten-Nutzen-Verhältnis für die L 72, OU Siersleben durch die LSBB die Regelungen der Richtlinie für das Anlegen von Landstraßen entgegenstehen. Danach sind Nutzen-Kosten-Analysen im gesamten Planungsprozess erforderlich, um die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme zu ermitteln, Varianten zu vergleichen und Maßnahmen zu priorisieren.

Auf der Grundlage bestehender Verfahren für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen ist den Kosten einer Variante (auf die Nutzungsdauer verteilte Bau-, Unterhaltungs- und Erneuerungskosten) der Nutzen (monetarisierbare gesamtgesellschaftliche Vor- und Nachteile) gegenüberzustellen. Landstraßen sollen so gestaltet und betrieben werden, dass das Nutzen-Kosten-Verhältnis möglichst hoch wird.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales bei dieser Investitionsmaßnahme eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegt.

# 7. Fazit

Wir haben am Beispiel der OD Dreileben und OU Siersleben die ordnungsgemäße, zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der für die Durchführung von Baumaßnahmen an Landesstraßen zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Landeshaushalt einer Prüfung unterzogen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales Bauleistungen im Zuge der OD Dreileben durch die Straßenbauverwaltung doppelt ausführen lies. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales sicherstellt, dass ähnlich gelagerte Fälle zukünftig als

Gemeinschaftsbaumaßnahme geplant werden und unnötige Belastungen des Landeshaushaltes ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales die anteilige Beteiligung des Landes an den gemeinschaftlichen Entwässerungsanlagen der OD Dreileben haushälterisch nicht abgebildete.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass es den Kostenanteil des Landes an Entwässerungsanlagen zukünftig über einen Fiktiventwurf ermittelt.

Die Prüfung der Planung der OU Siersleben hat ergeben, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales trotz des Mittelbedarfs von mehr als 9 Mio. € die Investitionsmaßnahme ohne eine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verfolgt.

Die ermittelte Vorzugsvariante schneidet in der verkehrlichen Beurteilung der untersuchten Varianten am schlechtesten ab. Sie weist darüber hinaus deutliche verkehrs- und sicherheitstechnische Defizite auf.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, auf die Realisierung der OU zu verzichten und stattdessen den Um- und Ausbau der OD Siersleben. Dadurch könnten erhebliche Haushaltsmittel eingespart und diese für einen angemessenen Erhalt des bestehenden Landesstraßennetzes eingesetzt werden.

Der Landesrechnungshof hält es infolge der für den Landesstraßenbau nur begrenzt zur Verfügung stehenden Landesmittel für erforderlich, Einsparpotentiale besser auszuschöpfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	-	Ministerium für Infrastruktur und Digitales
Kapitel	14 02	_	Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	61	_	Landesstraßenbaumaßnahmen
Kapitel	14 09	_	Landesstraßenbaubehörde
Titelgruppe	65	_	Baumaßnahmen an Landesstraßen
Haushaltsvolumen		_	870 Mio. €
2009 bis 2021			

#### 10 Mängel bei der Neuplanung der B 245

Bei der Neuplanung der Bundesstraße 245 berücksichtigte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales innerhalb der 25-jährigen Planungszeit nicht, dass die aktuellen gemessenen Verkehrszahlen erheblich geringer ausfielen als die im Jahr 2005 für das Jahr 2015 prognostizierten Verkehrszahlen. Eine Anpassung der Straßenplanung an die veränderten Verkehrszahlen erfolgte nicht.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales wählte nicht die wirtschaftlichste Lösung zur Umsetzung der Baumaßnahme aus. Eine Alternativvariante hätte rein rechnerisch zu Einsparungen bei den Baukosten von ca. 1,58 Mio. € geführt. Der Landesanteil würde sich rein rechnerisch um ca. 150.000 € verringern.

Anteilige Aufwendungen für den Bau einer Brücke über den Mittellandkanal in Höhe von 241.000 € stellte das Land dem Bund nicht zeitnah in Rechnung.

Das Land trat bisher nicht als Maßnahmeträger für die Planung und die Durchführung dieses komplexen Neubaus auf. Es übertrug diese anspruchsvolle Aufgabe an die Stadt Haldensleben und wich damit wiederholt und unbegründet von der Richtlinie für die Planung, Baudurchführung und Abrechnung von Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz ab.

# 1. Vorbemerkung

Wir haben die Maßnahme zur Beseitigung von Bahnübergängen im Stadtgebiet von Haldensleben geprüft. In diesem Zusammenhang erfolgten in der Zeit von August bis Oktober 2020 örtliche Erhebungen im Landesverwaltungsamt Halle (Saale), im Regionalbereich Mitte der Landesstraßenbaubehörde (LSBB) und bei der Stadt Haldensleben.

Im März 1995 haben die Stadt Haldensleben, die Deutsche Bahn AG und landesseitig das damals zuständige Straßenbauamt Magdeburg eine Planungsvereinbarung zur Beseitigung von drei Bahnübergängen (BÜ)<sup>91</sup> in der Stadt Haldensleben abgeschlossen.

Kernpunkt der Planung ist gemäß § 1 der o. g. Vereinbarung die Verlegung der Bundesstraße (B) 245 als Ortsumgehung zur neuen B 245n.

Laut der Vereinbarung plant die Stadt die Maßnahme und finanziert die entstehenden Planungskosten vor. Die Maßnahme befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in der Genehmigungsplanung (Leistungsphase 4 nach der Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen). Nach Auskunft der Stadt Haldensleben sind der Stadt zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Planungskosten i. H. v. ca. 1,3 Mio. € entstanden.

Die DB Netz AG, die Stadt Haldensleben und das Land Sachsen-Anhalt (u. a. als Auftragsverwaltung des Bundes) haben im Jahr 2006 eine Kreuzungsvereinbarung<sup>92</sup> über die Maßnahme abgeschlossen.

Im Jahr 2017 erfolgte die 1. Fortschreibung der Kreuzungsvereinbarung aus dem Jahr 2006 durch die Kreuzungsbeteiligten. Der angenommene finanzielle Umfang wurde in einer Höhe von ca. 28,5 Mio. € angesetzt. Davon entfallen auf die DB Netz AG und den Bund (Bundesdrittel) jeweils kreuzungsbedingte Kosten i. H. v. 8.762.442 €, auf den Straßenbaulastträger Bund 4.547.707 €, auf den Straßenbaulastträger Land 2.129.273 € und auf die Stadt Haldensleben als Straßenbaulastträger 2.085.462 €. Nicht kreuzungsbedingte Kosten wurden i. H. v. 2.232.409 € angesetzt. Diese waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ebenfalls durch die Stadt Haldensleben zu tragen.

Die Kosten wurden über Fiktiventwürfe als prozentuale Beteiligung des jeweiligen Straßenbaulastträgers ermittelt. Nach dieser Ermittlung entfällt auf das Land als Straßenbaulastträger der Landesstraße (L) 24 ein Anteil von 8,1 % der kreuzungsbedingten Kosten.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> 1. BÜ - Althaldensleber Straße (im Zuge der L 24), 2. BÜ Töberhaide-Jungfernstieg, 3. BÜ Klinggraben-Hagenstraße (im Zuge der B 245).

Laut § 5 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes (EKrG) haben die Beteiligten bei Maßnahmen an Bahnübergängen über Art, Umfang und Durchführung sowie über die Verteilung der Kosten eine Vereinbarung – die sog. Kreuzungsvereinbarung - zu treffen. Die Kreuzungsbeteiligten haben sich im Rahmen der Kreuzungsvereinbarung über die entsprechende Aufgaben- und Kostenverteilung zu verständigen.

Das Baurecht für die Gesamtmaßnahme lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen, also 25 Jahre nach Beginn der Planung, noch nicht vor.

Die 1. Fortschreibung der Eisenbahnkreuzungsvereinbarung – unterzeichnet von den Kreuzungsbeteiligten im Jahr 2017- wurde dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vom damaligen Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit Schreiben vom 2. September 2020 übersandt. Die Bestätigung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (mit Auflagen) erfolgte mit Datum vom 14. April 2021.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat uns mit E-Mail vom 24. November 2022 mitgeteilt, dass es gegen den Sachverhalt und seine Darstellung im Jahresbericht keine Einwendungen erhebt.

# 2. Fehlende Anpassung der Planungsgrößen an die Verkehrsprognosen

Als eine der Grundlagen der Maßnahme wurde im Jahr 2005 vom Land eine Verkehrsentwicklung auf der B 245 prognostiziert.

Die im Jahr 2005 prognostizierten Verkehrszahlen (VZ) für 2015 lagen hier bei 8.812 Fahrzeugen pro Tag, die tatsächlichen Verkehrszahlen (Messung 2015, 5073 Zählstellennummer SVZ 2015) lagen bei 5.117 Fahrzeugen pro Tag (genauere Verkehrszahlenaufschlüsselung siehe Tabelle).

Tabelle 3: Verkehrszahlen Vergleich

5073 AS Ursleben (B1) B245 OA Haldensleben	Jahr	VZ Schät		Zunahme (Prognose) % vom Ausgangsjah		l		Rückgang % vom		Differenz % zwischen Prognose und lst 2015 als Planbegründung	
		gesamt	SV	gesamt	SV	gesamt	SV	gesamt	SV	gesamt	SV
	1999	7826	1165			7826	1165				
	2000					6763		-14			
	2005					6203		-21			
	2010					5437		-31			
	2015	8812	1439	13	24	5117	567	-35	-51	47	75

Quelle: Darstellung auf der Basis der Zahlen der LSBB

Aus der Tabelle lassen sich die für die Kreuzungsmaßnahme maßgebenden Verkehrszahlen der B 245 aufgrund von Verkehrsmessungen im Abstand von fünf Jahren beginnend mit dem Jahr 1999 bis 2015 ablesen. Es ist festzustellen, dass ein kontinuierlicher Rückgang des Verkehrsaufkommens über diesen Zeitraum zu verzeichnen ist. Die der ursprünglichen Planung im Jahr 2005 zugrunde gelegte Verkehrsentwicklung für das Jahr 2015 ist demnach nicht eingetreten, sondern es ist ein kontinuierlicher Rückgang des Verkehrsaufkommens zu verzeichnen. Da auf der Basis der Verkehrszahlen der für die Bemessung der Straße erforderliche Straßenquerschnitt zu ermitteln ist, sollte nach unserer Auffassung eine Anpassung der Planung an die veränderte Situation erfolgen.

Vor diesem Hintergrund betrachten wir es als nicht zweckmäßig, mit gleichbleibenden Verkehrszahlen des Jahres 2015 die Ermittlung darauffolgender Zeithorizonte durchzuführen. Nach unserer Auffassung ist auch für die Zukunft, wie der Zeitraum von 2000 bis 2015 gezeigt hat, ein Rückgang des Verkehrsaufkommens in diesem Planungsgebiet zu erwarten.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat in seiner Stellungnahme vom 18. November 2021 zur Prüfungsmitteilung ausgeführt, dass der Vergleich einer allgemeinen Straßenverkehrszählung mit einer Prognoseverkehrsbelastung einer noch nicht realisierten Straßenplanung nicht der wissenschaftlichen Methode entspricht. Bei der Anpassung der Prognosezahlen infolge einer erforderlichen Fortschreibung der Verkehrsprognose werden im Rahmen noch laufender Planungen grundsätzlich auch die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahmen und ihre Ausgestaltung hinterfragt und gegebenenfalls angepasst. Weiter führt das Ministerium aus, dass sich die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme sich jedoch nicht allein aus der prognostizierten Verkehrsbelegung der B 245, sondern auch aus den Belangen des Bahnverkehrs, der Sicherheit und der eingeschränkten Leistungsfähigkeit an Bahnübergängen ergibt.

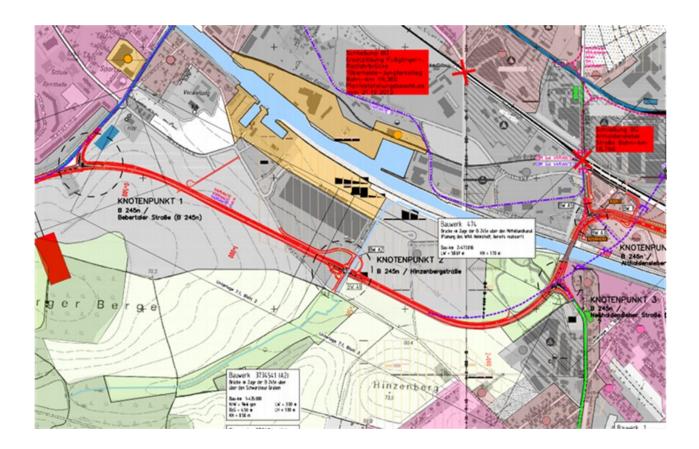
Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass Verkehrsprognosen in geeigneten Zeitintervallen überprüft und Planungsgrundlagen entsprechend angepasst werden.

# 3. Fehlende Betrachtung einer wirtschaftlicheren Variante

Die geplante B 245n soll in einem großen Abstand von dem letzten der drei zu beseitigenden Bahnübergängen geführt werden.

Die neue Trasse zweigt von der bestehenden B 245 ab und führt in Richtung Ost über landwirtschaftliche Flächen. Nach dieser Kurve verläuft die Trasse parallel zum Mittellandkanal in östlicher Richtung sowie südlich der zu kreuzenden Bahnstrecke. Die Trasse läuft auf die vorhandene Kanalbrücke der L 24 zu und erstreckt sich von dort über den Mittellandkanal. Danach verläuft die Trasse parallel zwischen Kanal und Bahnstrecke Richtung Osten und kreuzt die Bahnstrecke. Sie läuft dann auf die Einmündung zum 3. Bahnübergang zu.

Bild 1: Neue Trassenführung B 245n



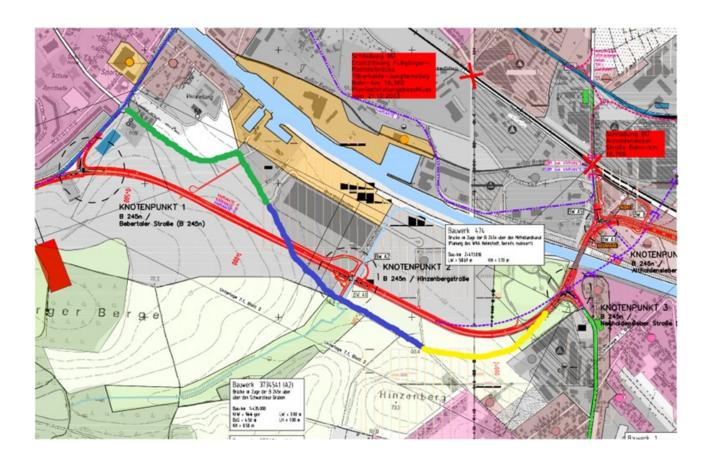
Quelle: Planausschnitt Planfeststellungsunterlage (Plan-Nr.: PS4ULP Index a)

Im Verlauf des Planungszeitraums (1995 bis 2020) wurden im Bereich der bisherigen B 245 und der Zufahrt zum Hafen bauliche Veränderungen vorgenommen. Neue Straßenanlagen wurden geschaffen. Es entstand ein Kreisverkehr mit neuer Anschlussstraße zur Hinzenbergstraße, die den Verkehr zum Logistikstandort abwickelt. Diese Maßnahmen waren seit 2009 fertiggestellt. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zur B 245n hätten die baulichen Veränderungen damit noch berücksichtigt werden können.

Der Straßenverlauf der neuen B 245n ist aus Bild 1 erkennbar. Über eine Länge von ca. 1,8 km könnten die vorhandenen (z. T. neu gebauten) Straßen nach unserer Auffassung für die neu zu planende Trasse der B 245n genutzt werden.

Diese Lösung ist aufgrund der erfolgten Verkehrsentwicklung auf der B 245, die mit 5.117 Kfz pro 24 Stunden bei weitem nicht den prognostizierten Wert von 8.812 Kfz pro 24 Stunden erreicht hat, aus unserer Sicht verkehrlich ausreichend und wegen der geringeren Kosten als die wirtschaftlichere Variante anzusehen. Bestärken lässt sich diese Auffassung auch dadurch, dass der Verkehr in diesem Bereich auch in den nächsten Jahren stagnieren bzw. auf dem Ist-Wert des Jahres 2015 zurückgehen wird.

Bild 2: Trassenführung B 245n Vorschlag Landesrechnungshof



Quelle: Grundlage Planausschnitt Planfeststellungsunterlage (Plan-Nr.:PS4ULP Index a)

Abschnitt grün: ohne wesentlichen baulichen Aufwand neu und ausreichend breit Abschnitt blau: vorhandene Hinzenbergstraße Verbreiterung teilweise Nutzung

Abschnitt gelb: Neubau

Nach unserer Auffassung erspart die Nutzung der vorhandenen Trasse und des bestehenden Kreisverkehrs in Teilbereichen den Neubau. Der Flächenverbrauch und damit auch der Grunderwerb verringern sich auf einer Streckenlänge von ca. 1,8 km. Die so entstandenen Einsparungen führen zu einer Verringerung der kreuzungsbedingten Kosten. Die Kosteneinsparung bei Ausführung dieser Variante wird von uns auf ca. 1,2 Mio. € bzw. bei Hochrechnung auf den aktuellen Kostenstand (Jahr 2022) auf ca. 1,8 Mio. € geschätzt. Zur Berechnung der Einsparungen wurde die zur Kreuzungsvereinbarung gehörende vorliegende Kostenschätzung als Grundlage verwendet. Für das Land, das mit einem Anteil von 8,1 % an der Kreuzungsmasse entsprechend der Kreuzungsvereinbarung finanziell beteiligt ist, beträgt die Einsparung in diesem Fall rein rechnerisch 98.000 € oder hochgerechnet auf den aktuellen Kostenstand (Jahr 2022) ca. 150.000 €.

Wird die gesetzliche Regelung zur Aufteilung der Kreuzungsmasse entsprechend der Gesetzesänderung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes vom 3. März 2020 zur Anwendung gebracht, folgt daraus, dass der Anteil der Stadt Haldensleben an den kreuzungsbedingten Kosten zwischen Bund und Land geteilt wird.

Der Anteil des Landes an den kreuzungsbedingten Kosten steigt dann von 8,1 % auf 12,7 %. Wird nunmehr die jetzt erforderliche Beteiligung des Landes von 12,7 % der kreuzungsbedingten Kosten zugrunde gelegt, würde die Einsparung des Landes bei der von uns präferierten Variante rein rechnerisch ca. 147.000 € bzw. hochgerechnet auf den Kostenstand von 2022 ca. 223.000 € betragen.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales erklärte in seiner Stellungnahme vom 18. November 2021 zu unserer Prüfungsmitteilung vom 17. August 2021, dass die Planungen der B 245n (Ersatzlösung Straße) bereits vor 2008 abgeschlossen und das Planfeststellungsverfahren im Dezember 2008 beantragt und im Januar 2009 eingeleitet wurde. Daher werde unsere Variante nicht berücksichtigt.

Aus Sicht der Straßenbauverwaltung bestehen Bedenken hinsichtlich der von uns vorgeschlagenen Variante bezogen auf die Trassierungs- und Ausbauparameter, verbleibender Verkehrsüberlagerungen und geschätzter Baukosten.

Auch die Notwendigkeit einer komplett neuen Planung mit allen damit verbundenen finanziellen und zeitlichen Aufwendungen werde vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales nicht berücksichtigt. Darüber hinaus bleibe der jahrelange Verzug der Maßnahme unberücksichtigt. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich das Planfeststellungsverfahren zur Eisenbahnkreuzungsmaßnahme in der Phase der finalen Beschlussfassung befindet sowie die Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Variante nicht zu erwarten sei, werde unser Vorschlag seitens der Straßenbauverwaltung nicht aufgegriffen.

Wir haben die Einsparungen der von uns aufgezeigten Variante zwar nur rein rechnerisch ermittelt. Den Verweis auf das fortgeschrittene Planfeststellungsverfahren würdigen wir ausdrücklich. Dennoch sind wir weiterhin der Auffassung, dass eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Variante sinnvoll wäre.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales zu prüfen, ob sich die von uns aufgezeigte Variante wirtschaftlicher realisieren lässt als die jetzige Variante.

# 4. Fehlende Kostenerstattung durch den Bund

Im Zuge des Verkehrsprojekts Deutsche Einheit (VDE) Nr. 17 wurde die Brücke der L 24 über den Mittellandkanal durch das Wasserstraßenneubauamt neu gebaut. Der Querschnitt der Brücke wurde so gestaltet, dass die Aufnahme des Verkehrs der späteren B 245n möglich ist. Die für die Anpassung der Brücke an die zukünftige B 245n anfallenden Mehrkosten wurden von der Straßenbauverwaltung mit ca. 241.000 € ermittelt. Diese Brücke ist nicht Bestandteil der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme.

Die Brücke über den Mittellandkanal wird im Rahmen der geplanten Ersatzlösung der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme als vorhanden vorausgesetzt. Die Brücke der L 24, zukünftige Brücke der B 245n, wurde im August 2009 fertiggestellt.

Wir stellen fest, dass das Land mit dem verbreiterten Querschnitt der Brücke über den Mittellandkanal für eine Bundesstraße (B 245n) statt für eine Landesstraße (L 24) in finanzielle Vorleistung und in ein finanzielles Risiko eingetreten ist, ohne dieses Risiko vertraglich gegenüber dem Bund abzusichern. Darüber hinaus wird der zusätzliche Erhaltungs-/Unterhaltungsaufwand der für die Landesstraße nicht notwendigen Brückenflächen seit dem 28. August 2009 (Verkehrsfreigabe) gegenwärtig aus Landesmitteln getragen bis ggf. eine Umwidmung zur Bundesstraße (B 245n) erfolgt.

Gemäß Artikel 90 Grundgesetz hat das Land die Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen. Der Baulastträger für die Bundestraßen ist unter Berücksichtigung des § 5 Bundesfernstraßengesetz der Bund. Insofern hat der Bund als Baulastträger der B 245n auch die erhöhten Aufwendungen für die Querschnittsgestaltung an der Brücke über den Mittellandkanal im Zuge der L 24 und späteren B 245n zu tragen. Die erforderliche Änderung des Brückenquerschnitts im Zuge der L 24 erfolgte nicht auf Grund der Verkehrsmengenregelungen der L 24, sondern aufgrund der Prognose und zukünftigen Umwidmung als B 245n.

Wir sind der Auffassung, dass das Land dem Bund die Kosten bereits in Rechnung hätte stellen müssen.

Dazu führt das Ministerium für Infrastruktur und Digitales in seiner Stellungnahme vom 18. November 2021 zur Prüfungsmitteilung aus, dass der Kostenanteil des Straßenbaulastträgers für den Ersatzneubau der Brücke im Rahmen der Abwicklung der Kreuzungsmaßnahme der Wasserstraße vom Land als dem zu diesem Zeitpunkt aktuellen Baulastträger zu tragen war.

Eine Rechnungslegung an den Bund ist erst mit der Baurechtschaffung für die Eisenbahnkreuzungsmaßnahme und der damit verbundenen Bereitstellung finanzieller Mittel möglich.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass die verauslagten Mehrkosten von ca. 241.000 € dem Bund als zukünftigen Straßenbaulastträger zeitnah in Rechnung gestellt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass mit dem Bund eine Vereinbarung zur Kostenerstattung für die dem Land entstandenen zusätzlichen finanziellen Aufwendungen und zu dem möglichen Risiko einer nicht erfolgenden Umwidmung als Bundesstraße geschlossen wird.

# 5. Maßnahmeträger handeln nicht richtliniengemäß

Die Richtlinie für die Planung, Baudurchführung und Abrechnung von Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz<sup>93</sup> regelt die Durchführung von Kreuzungsmaßnahmen für Bundesfernstraßen und Landesstraßen und empfiehlt ihre Anwendung auch den anderen Straßenbaulastträgern im Land.

Gemäß § 4 der Fortschreibung der Kreuzungsvereinbarung haben die Beteiligten (DB Netz AG, LSBB, Stadt Haldensleben) die Durchführung der Baumaßnahme geregelt. Danach ist der jeweilige Baudurchführende für die Ausschreibung, Vergabe und Vertragsabwicklung zuständig.

<sup>93</sup> RdErl. des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 26. Januar 2015 – AZ. 32.41-31012/2/32.

Der Bund hat im Jahr 2022 eine neue Richtlinie<sup>94</sup> eingeführt.

Laut dieser Richtlinie sollen die Maßnahmen an Eisenbahnanlagen durch das Eisenbahnunternehmen und an Straßenanlagen durch die Straßenbauverwaltung (SBV) geplant und durchgeführt werden95. Entgegen der Empfehlung aus der aktualisierten Richtlinie wurde die Stadt Haldensleben zusätzlich als Baudurchführender für kreuzungsbedingte Aufgaben festgelegt.

Nach unserer Auffassung wäre eine neue Vereinbarung abzuschließen. Die Kosten wären neu zu ermitteln und auf die neuen Vereinbarungspartner (DB Netz AG und SBV) aufzuteilen.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilt in seiner Stellungnahme vom 18. November 2021 zur Prüfungsmitteilung mit, dass die Stadt Haldensleben und die Straßenbauverwaltung bei den Verhandlungen um eine 2. Fortschreibung der Eisenbahnkreuzungsvereinbarung auch weiterhin anstreben werden, die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Teilvorhaben im Sinne der Richtlinie für die Planung, die Baudurchführung und Abrechnung von Maßnahmen nach den Eisenbahnkreuzungsgesetz zu regeln.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte gemäß der Richtlinie die Straßenbauverwaltung mit der komplexen Durchführung und Planung der Gesamtbaumaßnahme betraut werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales dafür einzutreten, dass die Eisenbahnanlagen durch die DB Netz AG und die Straßenanlagen durch die LSBB zu gleichen Teilen geplant und umgesetzt werden. Er erwartet, dass die Beteiligten künftig die Richtlinie anwenden.

#### 6. Fazit

Der Landesrechnungshof hat die ordnungsgemäße, zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der eingesetzten Landesmittel und Zuwendungen unter Beteilung Dritter nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz geprüft. Dabei prüfte der Landesrechnungshof auch die Gesamtfinanzierung der Maßnahme.

<sup>94</sup> Verkehrsblatt 17/2022 Richtlinie "Planen Bauen Abrechnen 2022".

<sup>95</sup> Gemäß § 4 der Mustervereinbarung Herstellung einer neuen Kreuzung – Anhang 5.2 zu den Richtlinien "Planen Bauen Abrechnen 2022" (Vereinbarung über eine Eisenbahnkreuzungsmaßnahme nach §§ 2, 11 EKrG)

Im Ergebnis der Prüfung hat sich gezeigt, dass sich das Verkehrsaufkommen nicht wie in den Jahren von 2005 bis 2015 prognostiziert entwickelt hat. Dies fand bei den zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2020 andauernden Planungen keine Berücksichtigung. Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat nicht die wirtschaftlichste Ausführungsvariante präferiert und ausgewählt.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, die Verkehrsprognosen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und Planungsgrößen entsprechend anzupassen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales größere Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen mit der Deutschen Bahn AG an Landes- und/ oder Bundesstraßen mit einer eigenen Projektgruppe oder durch die Landesstraßenbaubehörde plant und baulich umsetzt.

Grundlage für die Umsetzung der Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen bildet die Richtlinie für die Planung, Baudurchführung und Abrechnung von Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz 2022.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	15	_	Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klima-
			schutz und Umwelt
			Bereich Energie, Klimaschutz und Umwelt
Kapitel	15 05	_	Hochwasserschutz, Wasserwirtschaft
Titel	099 69	_	Einnahmen aus der Erhebung eines Wasser-
			entnahmeentgelts
(geprüftes)		_	ca. 5 Mio. €
Haushaltsvolumen 2019			

#### 11 Erhebung des Wasserentnahmeentgelts ineffektiv

Das Land versäumte es, die Wasserentnahmeentgeltverordnung des Landes Sachsen-Anhalt an die aktuelle Rechtsprechung anzupassen.

Die Wasserentnahmeentgelte wurden seit dem Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 2011 nicht erhöht. Die Befreiung bei der Gewinnung von Bodenschätzen wurde ebenfalls unverändert beibehalten, was aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht gerechtfertigt ist.

Das Erhebungs- und Festsetzungsverfahren ist aufwändig und bedarf der Optimierung. Die vergebenen Wasserrechte übersteigen den Bedarf der Gewässerbenutzer erheblich und beinträchtigen das Wassermanagement. Die Gewässerbenutzer kamen ihren Mitwirkungspflichten nicht immer nach und verzögerten das Erhebungsverfahren.

#### 1. Vorbemerkungen

Das Land hat mit dem Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA)<sup>96</sup> die Voraussetzungen für die Erhebung eines Entgelts für Wasserentnahmen geschaffen. Das Wasserentnahmeentgelt steht dem Land zu. Aus dem Aufkommen ist vorab der Verwaltungsaufwand zu decken, der durch den Vollzug der für das Wasserentnahmeentgelt maßgebenden Rechtsvorschriften entsteht. Das verbleibende Aufkommen ist für wasserwirtschaftliche Zwecke zu verwenden.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom 16. März 2011 (GVBI. LSA S. 492), zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 7. Juli 2020 (GVBI. LSA S. 372, 374).

Der Landtag hat die Landesregierung ermächtigt, u. a. die entgeltpflichtigen Tatbestände, die Erteilung einer Befreiung, die Höhe des Wasserentnahmeentgelts, den Veranlagungszeitraum und das Veranlagungsverfahren, die Erfassung der Wasserentnahmen durch Verordnung festzulegen (§ 105 Abs. 3 WG LSA).

Die Landesregierung hat mit der Wasserentnahmeentgeltverordnung für das Land Sachsen-Anhalt (WasEE-VO LSA)<sup>97</sup> die Verordnungsermächtigung ausgeübt. Das Land erhebt ab dem Jahr 2012 für die Benutzungen des Entnehmens oder Ableitens von Wasser aus oberirdischen Gewässern und des Entnehmens, Zutageförderns, Zutageleitens oder Ableitens von Grundwasser ein Wasserentnahmeentgelt.

Zuständige Behörde für die Festsetzung und Einziehung des Wasserentnahmeentgelts ist das Landesverwaltungsamt als Obere Wasserbehörde (§ 1 Abs. 1 Nr. 13a Wasser-ZustVO)<sup>98</sup>. Es setzt das Wasserentnahmeentgelt in der Regel in dem auf dem Erhebungsjahr folgenden Jahr fest. Das Land erzielte in den Haushaltsjahren 2013 bis 2020 folgende Einnahmen<sup>99</sup>:

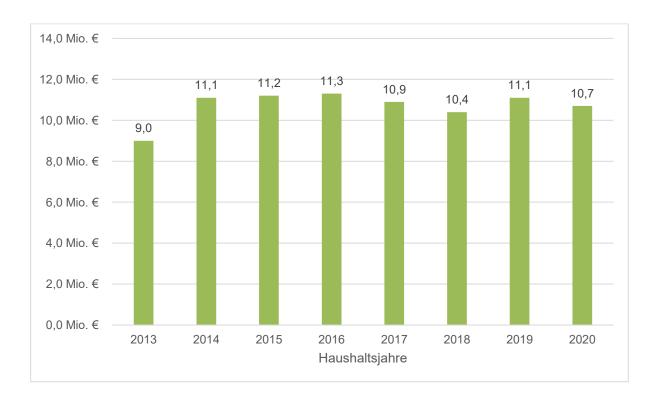


Diagramm 11: Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt 2013 bis 2020

Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt (Wasserentnahmeentgeltverordnung für das Land Sachsen-Anhalt - WasEE-VO LSA) vom 22. Dezember 2011 (GVBI. LSA S. 889).

Verordnung über abweichende Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts (Wasser-ZustVO) vom 23. November 2011 (GVBI. LSA S. 809), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Dezember 2019 (GVBI. LSA S. 1019).

Haushaltsjahre 2013 bis 2016 Kapitel 15 02 Titel 099 84 und Haushaltsjahre 2017 bis 2020 Kapitel 15 05 Titel 099 69.

Wir haben im Jahr 2021 die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in Sachsen-Anhalt geprüft. Den Schwerpunkt der Prüfung bildete das Erhebungsjahr 2019 und die Erhebung der Einnahmen im Haushaltsjahr 2020.

# 2. Die Verordnung entspricht nicht der aktuellen Rechtsprechung

Die unteren Wasserbehörden erlassen einen die Gewässerbenutzung zulassenden Bescheid, worin sie die vom Gewässernutzer entnehmbare Wassermenge festgelegt haben.

In der WasEE-VO LSA ist festgelegt, dass bei der Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts die doppelte Menge der tatsächlich geförderten Menge zugrunde gelegt wird, sofern die festgelegte Wassermenge überschritten wurde. Für den Fall einer Ermäßigung wegen keiner oder tatsächlich geringerer Entnahmemengen werden mindestens zehn vom Hundert des Bescheides erhoben 100.

Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat im Jahr 2017 diese Regelungen als nicht mit höherrangigem Recht vereinbar erklärt<sup>101</sup>.

Das Landesverwaltungsamt berücksichtigte aufgrund verwaltungsinterner Regelungen des damaligen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie die Rechtsprechung und veränderte das Berechnungsverfahren. Es wies das Ministerium in einem Bericht vom 2. Februar 2017 darauf hin, dass eine Anpassung der Verordnung an das tatsächlich Gewollte des Gesetzgebers unerlässlich sei.

Wir haben festgestellt, dass das Land die WasEE-VO LSA seit nunmehr fünf Jahren noch nicht an die Rechtsprechung und das von der Verordnung abweichende Berechnungsverfahren angepasst hat. Es hat lediglich verwaltungsinterne Regelungen getroffen.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 28. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung vom 19. Januar 2022 mit, dass das damalige Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie die notwendigen Änderungen der Verfahrensweise bei der Erhebung und Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts mit den Erlassen vom 9. Februar 2017, 10. Mai 2017 und 26. März 2017 geregelt habe. Die WasEE-VO LSA werde dann angepasst, wenn darüberhinausgehende Änderungen erforderlich werden.

<sup>100 § 3</sup> Abs. 5 Satz 1 und § 4 Abs. 1 Satz 6 WasEE-VO LSA.

<sup>101</sup> OVG des Landes Sachsen-Anhalt, Urteile vom 22. November 2017 (2 L 120/15) und vom 7. März 2017 (2 L 118/15).

Nach unserer Auffassung können verwaltungsinterne Regelungen über einen langen Zeitraum den gesetzlich vorgeschrieben Verordnungsweg nicht ersetzen. Es mangelt zudem an der nötigen Rechtsicherheit und Transparenz der WasEE-VO LSA für den Gewässerbenutzer.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land die gesetzliche Verordnungsermächtigung ausübt und die WasEE-VO LSA an die aktuelle Rechtsprechung und das veränderte Berechnungsverfahren anpasst.

### 3. Die Höhe der Entgelte ist nicht mehr angemessen

Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten soll zu einem verantwortungsvollen Umgang mit der Ressource Wasser führen und damit den Gewässerschutz verbessern, sodass letztendlich ein zumindest guter Zustand der Gewässer erreicht wird.

Die Wassergebührenpolitik soll angemessene Anreize für die Benutzer darstellen, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zu den Umweltzielen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie<sup>102</sup> beitragen. Hierbei ist insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips der Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten zu berücksichtigen. Wasserentnahmeentgelte haben einen kombinierten Wirkungs- und Verwendungszweck.

Wir haben bereits im Jahr 2014 anlässlich der Prüfung zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie im Land Sachsen-Anhalt eine Überprüfung der Entgeltsätze der WasEE-VO LSA für erforderlich gehalten<sup>103</sup>.

Das Ministerium teilte uns danach mit, dass eine Änderung der WasEE-VO LSA zurzeit nicht vorgesehen sei.

Wir haben nunmehr festgestellt, dass das Land die Entgeltsätze der WasEE-VO LSA seit der ersten Veröffentlichung der Verordnung im Dezember 2011 nicht an die voranschreitenden Kostenentwicklungen angepasst hat. Nach unserer Auffassung sind die Entgeltsätze heute nicht mehr angemessen und bedürfen einer Anhebung. Andere Bundesländer, wie z. B. Niedersachsen, haben bereits entsprechende Anpassungen der Entgelte vorgenommen<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Amtsblatt. L 327).

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Prüfungsmitteilung vom 10. Dezember 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Niedersächsisches Wassergesetz vom 19. Februar 2010, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. September 2022 (Nds. GVBI. S. 578).

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 15. Dezember 2022 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass eine Erhöhung der Entgeltsätze im Koalitionsvertrag nicht verankert sei und somit dafür keine Veranlassung bestehe.

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die Entgeltsätze an die Entwicklung in den letzten zehn Jahren anzupassen sind.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land die Entgeltsätze neu kalkuliert und anpasst.

# 4. Das Erhebungs- und Festsetzungsverfahren ist zu aufwändig

Das Landesverwaltungsamt führt das Erhebungs- und Festsetzungsverfahren schriftlich durch und verarbeitet die Daten in einer verwaltungsinternen Statistik. Es berechnet die Höhe des Wasserentnahmeentgelts grundsätzlich nach der zulässigen Jahresmenge des die Gewässerbenutzung zulassenden Bescheides (sogenannte "Bescheidlösung") und den Entgeltsätzen der WasEE-VO LSA.

Die tatsächlich entnommene Wassermenge wird erst berücksichtigt, wenn der Gewässerbenutzer fristgemäß einen Antrag auf Ermäßigung des Wasserentnahmeentgeltes stellt, weil er weniger Wasser entnommen oder Wasser für einen anderen Zweck verwendet hat. Hierbei besteht verfahrensbedingt die Gefahr, dass Mehrentnahmen unentdeckt bleiben, wenn der Gewässerbenutzer sie nicht mitteilt.

Das Landesverwaltungsamt betreute laut eigener Statistik für das Erhebungsjahr 2019 insgesamt 1.074 Gewässerbenutzer mit 2.074 Wasserrechten und 2.971 Wasserentnahmestellen. Es bearbeitete im Rahmen der Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts u. a. 729 Anträge der Gewässerbenutzer auf Ermäßigung des Wasserentnahmeentgelts, führte 435 Anhörungsverfahren durch, erinnerte die Gewässerbenutzer in vielen Fällen an die Einhaltung der gesetzlichen Fristen, erstellte 931 Festsetzungsbescheide und entschied 143 Fälle ohne Entgeltbescheid.

Wir haben festgestellt, dass die Verfahrensregelungen der WasEE-VO LSA, insbesondere durch das Heranziehen der zulässigen Jahresmenge des die Gewässerbenutzung zulassenden Bescheides, einen höheren Aufwand für das Land und den Gewässerbenutzer verursachen. Nach unserer Auffassung kann das Land den Aufwand des Landesverwaltungsamtes reduzieren, wenn es im Erhebungs- und Festsetzungsverfahren der WasEE-VO LSA künftig direkt auf die

tatsächlich durch den Gewässerbenutzer entnommene und mitgeteilte Wassermenge abstellt. Dadurch werden auch Mehrentnahmen entdeckt.

Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt entschied, dass eine Pflicht zur Zahlung eines Wasserentnahmeentgelts nach der WasEE-VO LSA nur bei tatsächlicher Benutzung des Gewässers besteht und nicht schon durch die Einräumung der Möglichkeit der Gewässerbenutzung in einem wasserrechtlichen Bescheid<sup>105</sup>.

Wir haben dem Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt zur Verfahrensoptimierung die Einführung eines elektronischen Erhebungs- und Festsetzungsverfahrens und eine entsprechende Anpassung der WasEE-VO LSA empfohlen.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 15. Dezember 2022 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass es an seiner bisherigen Verfahrensweise der "Bescheidlösung" festhalten werde. Ein tatsächlicher Mehraufwand sei bei dieser Lösung nicht gegeben. An der Digitalisierung des Erhebungs- und Festsetzungsverfahrens werde gearbeitet.

Der Landesrechnungshof kann das Festhalten an der "Bescheidlösung" nicht nachvollziehen, da die Prüfung bezüglich des Verwaltungsaufwandes zu anderen Ergebnissen geführt hat. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land die WasEE-VO LSA evaluiert, das Erhebungs- und Festsetzungsverfahren optimiert und die WasEE-VO LSA in dem dafür notwendigen Umfang anpasst.

# 5. Die Entgeltbefreiungen bei der Gewinnung von Bodenschätzen sind nicht angemessen

Das Land hat die Entnahmen von Grundwasser sowie das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern bei der Gewinnung von Bodenschätzen, sofern das entnommene Wasser ohne anderweitige Nutzung in ein Gewässer eingeleitet oder zur Herstellung eines Gewässers verwendet wird, von der Entgeltpflicht befreit.

Wir haben dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie bereits im Jahr 2014 anlässlich der Prüfung zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie im Land Sachsen-Anhalt mitgeteilt, dass wir diese Entgeltbefreiungen nicht für angemessen halten 106.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> OVG des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 7. März 2017 – 2 L 118/15.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> Prüfungsmitteilung vom 10. Dezember 2014.

Durch den Abbau von Bodenschätzen wird wertvolles Grundwasser zu Oberflächenwasser, das bei der Einleitung in ein Gewässer jedweder Verschmutzung (Stoffeintrag und -transport) und physischer Veränderung ausgesetzt ist. Grundwasserstände werden abgesenkt, die oberflächennahe Verfügbarkeit von Wasser wird eingeschränkt und natürliche Lebensräume, Biotope und Schutzgebiete beeinträchtigt. Insofern verursacht die Gewinnung von Bodenschätzen erhebliche Umweltkosten, die nicht ohne Beteiligung der Verursacher von der Allgemeinheit getragen werden sollten. Eine generelle Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts bei der Gewinnung von Bodenschätzen trägt dazu bei, den umweltbezogenen Kosten Rechnung zu tragen.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 15. Dezember 2022 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass eine Aufhebung der Entgeltbefreiungen im Koalitionsvertrag nicht verankert sei. Es bestehe somit keine Veranlassung tätig zu werden.

Aus unserer Sicht ergibt sich die sachliche Legitimation von Wasserentnahmeentgelten aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgaben im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung. Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, sind Güter der Allgemeinheit. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen, der (öffentlich-rechtlichen) Bewirtschaftung unterliegenden Ressource eröffnet, wird ihnen die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft. Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen.107

Aus unserer Sicht ist in dem reinen Entnahmevorgang bereits ein Vorteil zu sehen, der die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts rechtfertigt. 108

Darüber hinaus weisen wir nochmals darauf hin, dass auch bei einer reinen Entnahme von Grundwasser ohne Weiterverwendung die Ressource Grundwasser zu der weniger schützenswerten Ressource eines Oberflächenwassers verändert wird. Als Oberflächenwasser ist das ehemalige Grundwasser aber vielfältigen negativen Beeinflussungen durch die Umwelt ausgesetzt und wird letztlich auch nur zu einem Teil dem Grundwasser wieder zugeführt. 109 Letztgenanntes erlangt nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der vergangenen Dürrejahre eine besondere Bedeutung.

<sup>107</sup> OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11. Juli 2013 - 9 A 249/09 mit Verweis auf die ständige Rechtsprechung des BVerfG.

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> VG Köln, Urteil vom 25. März 2014 - 14 K 6024/11, nachgehend BVerwG 9. Senat, Urteil vom 16. November 2017, 9 C 16/16.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 29. Juni 2006 - 13 LB 75/03.

Der Landesrechnungshof hält die Entgeltbefreiungen bei der Gewinnung von Bodenschätzen aufgrund der Beeinträchtigungen der Umwelt für nicht gerechtfertigt und empfiehlt eine Aufhebung der Regelung.

# 6. Die Wasserrechte sind zu großzügig bemessen

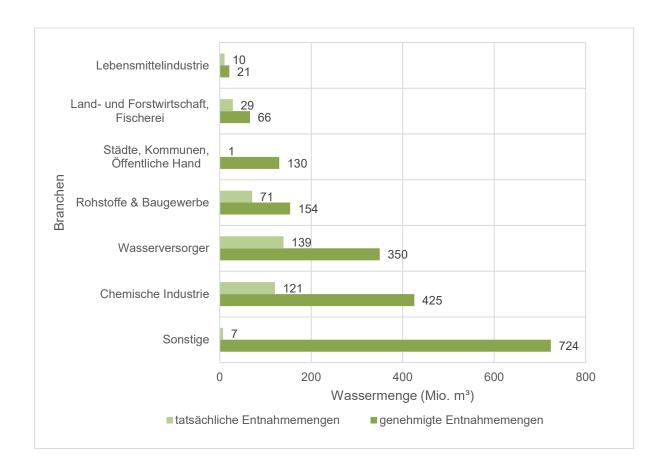
Die Auswirkungen des Klimawandels haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass Wasser auch in Sachsen-Anhalt eine knappe Ressource ist.

Das Landesverwaltungsamt wies darauf hin, dass aufgrund der gegebenen Trockenheit im Jahr 2019 bereits sieben von vierzehn Landkreisen/kreisfreien Städten befristete Entnahmeverbote zur Sicherung der Mindestwasserführung von Oberflächengewässern erteilt haben.

Die mengenmäßig zulässige Wasserentnahme aus einem Gewässer richtet sich grundsätzlich nach den vergebenen Wasserrechten (Bewilligungen, Erlaubnissen).

Im Erhebungsjahr 2019 nutzten die Gewässerbenutzer ihre Wasserrechte zu einem erheblichen Anteil nicht110.

Diagramm 12: Genehmigte und tatsächliche Wasserentnahmen im Erhebungsjahr 2019



<sup>110</sup> Quelle: Landesverwaltungsamt Statistik\_Landkreis/kreisfreie Stadt\_2018-2020, Übergabestichtag: 26. November 2020.

Die Gewässerbenutzer nutzten von den insgesamt genehmigten Wasserentnahmen für Oberflächen- und Grundwasser i. H. v. 1.871 Mio. m³ lediglich 378 Mio. m³ (20 %).

Nach unserer Auffassung hat die bisherige Praxis der Vergabe von Wasserrechten Auswirkungen auf das regionale Wassermanagement. Wasserrechte, die zu einem erheblichen Teil nicht genutzt werden, können mögliche Vergaben neuer Wasserentnahmen und somit eine nachhaltige Steuerung der vorhandenen Wasserressourcen beinträchtigen.

Wir weisen auf die Möglichkeit der Anpassung bestehender Wasserrechte hin, wenn z. B. die Benutzung drei Jahre ununterbrochen nicht ausgeübt oder ihrem Umfang nach erheblich unterschritten wird<sup>111</sup>.

Wir haben empfohlen, dass die Unteren Wasserbehörden künftig beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen Anpassungen der Wasserrechte (Mengen und Verwendungszwecke) nach Anhörung der Gewässerbenutzer vornehmen.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 15. Dezember 2022 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass eine Anpassung der Wasserrechte oft nicht zur gewünschten Reduzierung der genehmigten Entnahmemengen führe.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, die Wasserrechte an den tatsächlichen Nutzungsbedarf der Gewässerbenutzer angepasst werden.

# 7. Die Gewässerbenutzer kamen ihren Mitwirkungspflichten nicht nach

Gewässerbenutzer, die nach § 1 WasEE-VO LSA entgeltpflichtig werden können, hatten ihre Anlagen bis zum 31. Dezember 2013 an der Entnahmestelle mit geeigneten Messgeräten oder Messeinrichtungen zur Erfassung der entnommenen Wassermengen auszurüsten. Die Festsetzungsbehörde stellt auf Antrag des Entgeltpflichtigen fest, ob die Messgeräte oder Messeinrichtungen im Sinne des § 6 Abs. 1 WasEE-VO LSA geeignet sind.

<sup>111 §§ 18</sup> und 20 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 31. Juli 2009 (BGBI. I 2009, S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBI. I S. 3901).

Laut Mitteilung des Landesverwaltungsamtes vom Januar 2021 wiesen von 2.881 Entnahmestellen 1.821 (63 %) eine Ausrüstung mit Messgeräten auf, an weiteren 128 Entnahmestellen wird ein Nachweis z. B. über Betriebsstundenzähler, Beregnungstagebücher, Gutachten etc. geführt oder ist geplant. 932 Entnahmestellen (32 %) sind insofern noch nicht mit einer Messeinrichtung ausgestattet, obwohl die Gewässerbenutzer verpflichtet waren, ihre Entnahmestellen bis zum 31. Dezember 2013 entsprechend auszurüsten.

Wir haben festgestellt, dass einige Gewässerbenutzer ihrer Antragspflicht zur Feststellung der Eignung der Messgeräte nicht immer nachkamen, im Einzelfall Bypässe installierten und entnommene Wassermengen verschwiegen, das Prüfen und Eichen der Messgeräte ablehnten und trotz Aufforderung des Landesverwaltungsamtes einer Mitteilung der Messergebnisse nicht nachkamen. Sie erlangten dadurch unrechtmäßige finanzielle Vorteile und verschleppten das Erhebungs- und Festsetzungsverfahren. Das Land konnte in diesen Fällen die ihm zustehenden Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erheben.

Wir hatten in unserer Prüfungsmitteilung die Erwartung geäußert, dass das Landesverwaltungsamt die Ausrüstungspflicht der Gewässerbenutzer durchsetzt. Außerdem hatten wir empfohlen, die Messgeräte regelmäßig und wirksam zu kontrollieren.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 28. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung vom 19. Januar 2022 mit, dass die Anregungen des Landesrechnungshofes bereits umgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium sicherstellt, dass die Gewässerbenutzer unverzüglich der Ausrüstungspflicht mit geeigneten Messeinrichtungen nachkommen und diese Einrichtungen regelmäßig kontrolliert werden, um so den Missbrauch zu unterbinden.

#### 8. Fazit

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die Erhebung- und Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts aufwändig ist, das Verfahren optimiert und die Wirtschaftlichkeit und Effektivität verbessert werden kann.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das Land die WasEE-VO LSA zur Gewährleistung der Transparenz und Rechtssicherheit an die Rechtsprechung und die geänderten Berechnungsverfahren anpassen.

#### Darüber hinaus sollte das Land

- die WasEE-VO LSA evaluieren, dazu die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes berücksichtigen und die Entgelte der Entwicklung entsprechend anpassen,
- das Erhebungs- und Festsetzungsverfahren optimieren und dazu ein elektronisches, webbasiertes Verfahren einführen,
- das Verfahren grundlegend auf eine Berechnung der tatsächlich entnommenen Wassermengen umstellen,
- die Entgeltbefreiungen bei der Gewinnung von Bodenschätzen streichen und
- aus Gründen der Gerechtigkeit und Gleichbehandlung darauf achten, dass die Gewässerbenutzer ihre Entnahmestellen mit geeigneten Messgeräten ausstatten und ihren Mitwirkungspflichten nachkommen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

17 Staatskanzlei und Ministerium für Kultur – Kultur Einzelplan

Kapitel 17 75 Institutionelle Förderungen

Titel 685 57 Zuschüsse zur Förderung des Landesheimat-

bundes Sachsen-Anhalt e.V.

(geprüftes) ca. 2,397 Mio. €

Haushaltsvolumen

2015 bis 2019

#### Erhebliche Defizite bei der Förderung des Landesheimatbundes Sachsen-An-12 halt e. V.

Die Geschäftsführung des institutionell geförderten Landesheimatbundes (LHB) war in den Haushaltsjahren 2007 bis 2011 nicht ordnungsgemäß. Im Zeitraum 2012 bis 2019 war die Geschäftsführung nur bedingt ordnungsgemäß. Rückforderungen des Landes aus dem Jahr 2011 konnte der LHB nur zum Teil bedienen. Bis heute bestehen offene Rückforderungsansprüche i. H. v. 72.000 €.

Das Landesverwaltungsamt (LVwA) verstieß zum Teil erheblich gegen das Zuwendungsrecht und gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Auch das Handeln der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur<sup>112</sup> als zuständige oberste Landesbehörde entsprach teilweise nicht den Anforderungen. Für die immer noch offenen Verfahren der Rückforderung von Zuwendungen und die beantragte Niederschlagung der Gesamtforderung des Landes gegenüber dem LHB wurden die erforderlichen Entscheidungen nicht getroffen.

# 1. Vorbemerkungen

Seit dem Jahr 1992 wird der 1990 gegründete Landesheimatbund (LHB) institutionell gefördert. Der Verein erhält eine Fehlbedarfsfinanzierung auf der Grundlage von jährlichen Zuwendungsbescheiden. 113 Hiermit soll der Unterhalt der Geschäftsstelle mit acht Stellen sichergestellt werden. Zudem fördert das Land projektbezogene Vorhaben.

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> Ehemaliges Kultusministerium, die Ministerien wurden im Jahr 2016 neu geordnet.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> Seit dem Jahr 2019 erfolgt eine zweijährige Bescheiderteilung.

In den Jahren 2010 und 2011 hat das Landesverwaltungsamt (LVwA) Verwendungsnachweise für die Jahre 2007 bis 2010 geprüft. Zum Teil handelte es sich dabei auch um Verwendungsnachweise aus bereits abgeschlossenen Zuwendungsverfahren, die für diesen Zweck wieder aufgenommen wurden. Dies geschah wegen damals aktuell festgestellter zuwendungsrechtlicher Verstöße des LHB in laufenden Verfahren. Die übrigen Verwendungsnachweisprüfungen betrafen noch offene Zuwendungsverfahren.

Im Ergebnis stellte das LVwA fest, dass der LHB bei der Verwendung und Abrechnung von Fördermitteln in zahlreichen Fällen gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften und Auflagen verstoßen hat. Im Wesentlichen handelte es sich um nicht eingehaltene Fristen und Zweckverfehlungen. Daraufhin hat das LVwA 23 Zuwendungsbescheide teilweise widerrufen und anteilige Zuwendungsbeträge zurückgefordert.

Die Rückforderungen gegenüber dem Verein nebst Zinsen und Verwaltungsgebühren betrugen seinerzeit ca. 126.000 €. Der Verein war nicht in der Lage, diese Summe an Rückforderungen zu begleichen. Ca. 54.000 € der Rückforderungssumme führten der damalige Geschäftsführer, einige Vorstandsmitglieder und Dritte persönlich sowie der LHB bis Juli 2011 an das Land zurück.

Für den verbleibenden Teil setzte das LVwA die Vollstreckung der mittlerweile bestandskräftigen Rückforderungen gegen den LHB aus. Zunächst sollte der LHB prüfen, ob er Regressansprüche wegen schuldhafter Pflichtverletzungen gegen Personen aus dem damaligen Vorstand durchsetzen kann. Im Erfolgsfall hätte der LHB Schadensersatz erhalten und daraus die Forderungen des Landes begleichen können. Der Vorstand des LHB entschied sich für eine Schadensersatzklage gegen den ehemaligen Geschäftsführer, dessen Arbeitsverhältnis mit dem LHB am 31. Oktober 2011 endete. Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur sowie das LVwA akzeptierten diese Entscheidung.

Der im Jahr 2012 durch den LHB beauftragte Rechtsanwalt prüfte daraufhin eine Klage auf Schadensersatz gegen den ehemaligen Geschäftsführer und bereitete diese vor. Erst im Jahr 2017 und damit fünf Jahre später – erfolgte die Klageerhebung gegen den ehemaligen Geschäftsführer vor dem Landgericht Magdeburg.

Das Gericht wies die Klage des LHB gegen den ehemaligen Geschäftsführer am 28. Mai 2018 und mittlerweile rechtskräftig ab. Zur Begründung führte es aus, weder die Pflichtverletzung des beklagten ehemaligen Geschäftsführers noch ein kausaler Schaden seien vom LHB trotz klaren Hinweises des Gerichts nachvollziehbar dargelegt worden. Notwendige Anlagen zur Klage hätten gefehlt. Der klagende LHB habe den nötigen Vortrag auch nicht nachgeholt, so dass die Klage mangels Substanz erfolglos war<sup>114</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Urteilsbegründung des Landgerichts Magdeburg vom 28. Mai 2018.

Sowohl die hohen Rückforderungen gegenüber dem LHB als auch die Entscheidung des LVwA über den Antrag auf Niederschlagung waren im Jahr 2022 noch offen und wirken bis heute nach.

Wir haben im Jahr 2019 die öffentliche Förderung des Landes und die Haushalts- und Wirtschaftsführung vorrangig der Jahre 2015 bis 2018 geprüft. Aufgrund festgestellter und bis heute bestehender offener Verbindlichkeiten gegenüber dem Land in fünfstelliger Höhe war es für die Bewertung der Feststellungen in der Prüfung notwendig, auch ausgewählte Unterlagen der Jahre davor einzubeziehen.

# 2. Bewilligungsvoraussetzungen einer institutionellen Förderung

# Mängel bei der ordnungsgemäßen Geschäftsführung

Gemäß VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Mittelverwendung bestimmungsgemäß nachzuweisen. Diese Bewilligungsvoraussetzungen hat die Bewilligungsbehörde vor der Bescheiderteilung zu prüfen.

Innerhalb eines Vereins ist die ordnungsgemäße Geschäftsführung durch den Vorstand sicherzustellen. Bis heute ist jedes Vorstandsmitglied im LHB unverändert einzelvertretungsberechtigt und einzelgeschäftsführungsbefugt. Im LHB war der Geschäftsführer bis Ende 2011<sup>115</sup> gleichberechtigtes Mitglied des Vorstandes und lediglich bei Beschlussfassungen des Vorstandes nicht stimmberechtigt.

Wir stellten fest, dass das LVwA den LHB in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 förderte, obwohl es bereits 2010 Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung hatte.

So stellte es in einem Schreiben vom 8. Dezember 2010 an das damals zuständige Kultusministerium Folgendes fest:

"(...) Einer Förderung des LHB (auch in Form von Abschlägen) steht (...) die derzeitige Bewertung des Antragstellers/ LHB aufgrund der Feststellungen in der Verwendungsnachweisprüfung entgegen. Einerseits erscheint eine ordnungsgemäße Geschäftsführung infolge der über mehrere Jahre hinweg festgestellten Mängel nicht gesichert, andererseits ist eine korrekte Nachweisführung nicht zu erwarten,

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Geändert auf der Mitgliederversammlung vom 10. Dezember 2011.

da bislang die Förderungen über mehrere Jahre hinweg 2008 bis 2010 in der Buchführung bzw. Abrechnung gravierende Fehler aufwiesen (...)."

Auch in den Folgejahren sah das LVwA die Geschäftsführung des LHB als nur bedingt ordnungsgemäß an. Trotz der festgestellten zuwendungsrechtlichen Mängel erfolgte im Jahr 2011 und nachfolgend die weitere institutionelle Förderung des LHB.

Auch wir stellten fest, dass die Arbeit des LHB im geprüften Zeitraum zahlreiche Verstöße in den Bereichen

- satzungsgemäßes Verhalten,
- geordnete Buchführung,
- Bonität bzw. wirtschaftlicher Umgang mit Finanzmitteln,
- Einhaltung der Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid sowie
- Willensbildung im Vorstand und gesicherte Finanzierung bei der Entscheidung, Personal einzustellen

aufwies.

Nach 2012 gab es weiterbestehende systematische Schwachstellen bei der ordnungsgemäßen Geschäftsführung des LHB, wie folgende Beispiele zeigen:

- der Vorstand erfüllte die seit der Satzungsänderung 2011 (bis 2016) bestehende satzungsgemäße Pflicht, eine Geschäftsordnung zu erlassen, nicht;
- weder der Vorstand noch die Mitgliederversammlung haben bislang Geschäftsordnungen erlassen, so das Schwächen und Fehler in den Abläufen der Geschäftsstelle und des Vorstandes weiterbestanden:
- der LHB hat den für weitere zuwendungsrechtliche Entscheidungen des Landes existentiellen Schadensersatzprozess gegen den ehemaligen Geschäftsführer nicht ordnungsgemäß und wegen nie behobener Darlegungsmängel ohne Aussicht auf Erfolg geführt sowie
- entsprechend der vorgelegten Unterlagen über diesen Vorgang seine Mitglieder nur ungenügend sowie das LVwA über den Verfahrensstand nicht informiert.

In der Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur und des Landesverwaltungsamtes vom 13. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung heißt es:

"Nach mehrmaligen Berichten des LVwA an das damalige Kultusministerium (08.12.2010, 19.01.2011) und Hinweisen auf zuwendungsrechtliche Mängel und Bedenken hinsichtlich der Förderwürdigkeit des LHB, erfolgte die Gewährung von Abschlägen und die Bewilligung der institutionellen Förderung des LHB im HHJ 2011 auf Anweisung der obersten Landesbehörde. Mit dem Erlass vom 22.12.2010 hat das MK entgegen der Auffassung des LVwA die ordnungsgemäße Geschäftsführung des LHB als gesichert eingeschätzt und auf dieser Grundlage das LVwA aufgefordert, die institutionelle Förderung des LHB für das Jahr 2011 zunächst fortzuführen."

Weiter wird ausgeführt, dass der LHB mit Schreiben vom 4. März 2022 an das LVwA berichtet habe,

"(...) dass der Präsident des LHB auf den Mitgliederversammlungen stets ausführlich über den Stand aller anhängigen Gerichtsverfahren informiert habe, der Umfang der Berichterstattung sich in den Versammlungsprotokollen jedoch nicht widerspiegele."

Der LHB führte in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2022 zur Prüfungsmitteilung aus:

"Über die Erarbeitung einer Geschäftsordnung ist zwischen den Vorstandsmitgliedern immer wieder gesprochen worden. Es ist allerdings zu bedauern, dass es nicht schneller gelungen ist, eine entsprechende Geschäftsordnung tatsächlich zu verabschieden. (...)

Der Vorstand ist der Auffassung, die Mitglieder zumindest 2014 durch einen mit RA B. abgestimmten Brief über die verschiedenen gerichtlichen Auseinandersetzungen mit dem ehemaligen GF informiert zu haben."

Für uns ist nicht nachvollziehbar, warum der LHB trotz der Kenntnis der Landesbehörden von der nicht bzw. nicht vollständig ordnungsgemäßen Geschäftsführung weiter institutionell gefördert wurde. Wir sehen darin einen Verstoß gegen die VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO. Die Haushaltsführungserlasse des Landes enthalten regelmäßig den Hinweis, dass bei Zuwendungen in geeigneten Fällen der Zuwendungsbescheid mit dem Vorbehalt zu versehen ist, dass die Forderung aus zwingenden Gründen ganz oder teilweise eingestellt werden kann. Aus unserer Sicht wäre es im Fall des LHB notwendig gewesen, die Zuwendungsbescheide mit einem solchen Vorbehalt zu versehen.

Bei einer Weiterführung einer institutionellen Förderung haben die Landesbehörden sicherzustellen, dass die systematischen Schwachstellen bei der Geschäftsführung des LHB dauerhaft beseitigt werden.

In ihrer Stellungnahme vom 7. Dezember 2022 zum Jahresberichtsbeitrag stellte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur dar, dass sie

"(…) den Prozess der Erstellung der Geschäftsordnung begleitet und überprüft (…) [und dass] (...) regelmäßige Rücksprachen der Landesverwaltung mit dem Geschäftsführer und dem Vorstand (...) hierzu stattfinden."

Der Landesrechnungshof erwartet, dass Zuwendungen den Vorschriften entsprechend nur an Empfänger ausgereicht werden, bei denen die ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert ist. Anzeichen, die dieser Einschätzung entgegenstehen, sind rechtzeitig zu ermitteln und zwingend bei der Förderentscheidung zu bewerten.

### Satzungsgemäße Aufgaben und Landesinteresse

Die institutionelle Förderung ist eine Zuwendungsart, bei der die Zuwendungen die gesamten Ausgaben oder einen nicht abgegrenzten Teil der Ausgaben des Empfängers decken. Gegenstand der Förderung ist nicht ein einzelnes abgegrenztes Vorhaben, sondern gefördert wird die Wahrnehmung der satzungsmäßigen Aufgaben der Institution, wobei der Zuwendungsgeber auf die Tätigkeit im Einzelnen keinen Einfluss nimmt.

Gemäß § 23 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Das erhebliche Landesinteresse besteht damit bei der institutionellen Förderung in der vom Zuwendungsempfänger durch Satzung selbst bestimmten eigenständigen Aufgabenerfüllung.

Die Satzung des LHB bestimmt unter § 2 seinen Vereinszweck und sein Aufgabenfeld. Sie enthalten neben Kultur- und Heimatpflege u. a. Themenfelder wie Bildung, Klimawandel, Energiewende, demographischen Wandel sowie Natur- und Umweltschutz.

Das erhebliche Landesinteresse an der Förderung des LHB kommt in den Zuwendungszwecken der Bescheide zum Ausdruck. Im geprüften Zeitraum waren dies:

- Aufgaben der Geschäftsstelle des LHB im Sinne einer Fachstelle,
- die satzungsgemäße Aufgabe, die freiwillige überregionale Zusammenarbeit und Netzwerkbildung von Einzelpersonen, unabhängigen Gesellschaften, Orts-, Regional- und Landesvereinen, Kinder- und Jugendgruppen sowie anderen Vereinigungen, die Förderung der Heimatverbundenheit zu fördern,
- ergänzende kulturpolitische Schwerpunkte.

Diese kulturpolitischen Schwerpunkte waren erstmalig im Jahr 2015 Gegenstand der Förderung und sind für die vier Bereiche

- Allgemeine und übergreifende Aufgaben,
- Fachgebiet Traditions- und Heimatpflege,
- Fachgebiet Pflege des Niederdeutschen und
- Fachgebiet Bürgerschaftliches Engagement

als Unterpunkte jeweils mit Aufgabenstellungen vorgegeben.

Die kulturpolitischen Schwerpunkte fokussieren die Arbeit des LHB auf Bereiche, die gemäß dem Ressortprinzip der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur zuzurechnen sind.

Einer internen E-Mail der Kulturabteilung vom 5. Juli 2017 zufolge ist es das erklärte Ziel, dass die Ausgaben aus dem Einzelplan 17 mit den "kulturellen" Tätigkeiten des LHB möglichst stark korrespondieren. Der Grundsatz der Vorgehensweise besteht darin, die im Einzelplan 17 veranschlagten "Kulturmittel" möglichst ausschließlich mit "kulturellen" Tätigkeiten zu verbinden.

Ausgehend davon sehen wir es als Ziel der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur und des LVwA an, die institutionellen Zuwendungen vorrangig für die Aufgabenerfüllung des LHB im "kulturellen" Bereich zu verausgaben. Satzungsgemäße Aufgaben des LHB wie beispielsweise die Entwicklung des Verständnisses für Natur- und Umweltschutz sowie die Entwicklung und Begleitung von Projekten zur Energiewende sind in den kulturpolitischen Schwerpunkten nicht enthalten, da sie nicht im Zuständigkeitsbereich der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur liegen.

Durch die ab 2015 geänderten Rahmenbedingungen zur institutionellen Förderung ist eine Situation entstanden, in der die Förderung im Widerspruch zum erheblichen Landesinteresse an der Förderung des LHB als Institution stand. Gegenstand der institutionellen Förderung ist wegen der Verankerung der kulturpolitischen Schwerpunkte nicht die Bezuschussung der Institution an sich mit sämtlichen satzungsgemäßen Aufgaben, sondern die Förderung lediglich eines Teiles dieses Aufgabenspektrums. Dies hätte zur Folge, dass eine institutionelle Förderung gemäß § 23 LHO und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften nicht mehr gewährt werden könnte.

In der Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur und des LVwA vom 13. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung führen die Landesbehörden aus:

"Eine vollständige Abgrenzung der kulturellen Aufgabenfelder des LHB von anderen in der Satzung genannten findet in der Förderung nicht statt und kann auch nicht stattfinden. Der LHB ist auf dem Gebiet der Heimatpflege tätig. Diese stellt ein Querschnittsthema dar, welches nicht allein die Kultur betrifft. Häufig verschmelzen hierbei kulturelle und andere Aspekte miteinander. Dies spiegelt sich auch in der Förderung des LHB wider: kulturelle Aufgaben werden im laufenden Zuwendungsverfahren nicht allein gefördert. (...) Die "Einschränkung" des erheblichen Landesinteresses erfolgt durch die Festlegung jährlich variierender kulturpolitischer Schwerpunktsetzungen durch die StK.

Diese kulturpolitischen Schwerpunktsetzungen stellen inhaltliche Aufgabenschwerpunkte für die Einrichtung dar, welche sie im Rahmen ihrer allgemeinen satzungsgemäßen Aufgaben umzusetzen hat.

Eine Einschränkung bzw. Einengung des Zuwendungszwecks ist hiermit nicht beabsichtigt. Vielmehr handelt es sich um eine Fokussierung bzw. Benennung der kulturellen Themen/Aufgaben der Einrichtung im Rahmen ihrer Gesamtaufgaben im jeweiligen Haushaltsjahr."

Sowohl die vorgefundene Verwaltungspraxis und die Aktenlage wie auch der Wortlaut der gemeinsamen Stellungnahme zeigen, dass die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur zwar anerkennt, dass der Landesheimatbund gemäß Satzung ressortübergreifende Aufgaben wahrnimmt, gleichzeitig jedoch zumindest stark übergeordnet die "kulturellen" Tätigkeiten des LHB fördern will.

Wir haben erhebliche Bedenken, wenn das Land im Rahmen der Bewilligung der institutionellen Förderung sich über Gebühr in die Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben einschaltet und entsprechende Vorgaben und Festlegungen von Priorisierungen erarbeitet.

Nach unserer Auffassung ist in Bezug auf die satzungsgemäßen Aufgaben des LHB durch das Land eine grundsätzliche Entscheidung zu treffen, ob die Förderung der Institution oder nur bestimmter Aufgaben im erheblichen Landesinteresse liegen und wie diese finanziert werden sollen. Sofern künftig lediglich die "kulturellen" Aufgaben des LHB im erheblichen Landesinteresse liegen, wäre eine Projektförderung, d. h. die Förderung eines abgegrenzten Teiles des satzungsgemäßen Aufgabenkataloges, der Einrichtung möglich.

Eine institutionelle Förderung kann nur erfolgen, wenn alle satzungsgemäßen Aufgaben des LHB im erheblichen Landesinteresse liegen.

Bereits im Abschlussbericht einer externen Evaluation der durch das Land institutionell geförderten Vereine und Verbände im Kulturbereich<sup>116</sup> haben die Gutachter u. a. die folgenden Empfehlungen erarbeitet und an die Landesregierung übermittelt:

- Aufgrund der breiten thematischen Verankerung des LHB ist die alleinige institutionelle Förderung des LHB aus dem Kulturhaushalt zu überdenken.
- Ein ,runder Tisch' aller relevanten Ministerien, der sowohl das Ziel der Profilschärfung des LHB im Landesinteresse als auch eine Verbreiterung der Finanzierungsgrundlagen zum Inhalt hat, sollte eingerichtet werden.

Diese Vorschläge der Gutachter decken sich mit unseren aus der Prüfung abgeleiteten Empfehlungen.

In ihrer Stellungnahme vom 7. Dezember 2022 zum Jahresberichtsbeitrag stellte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur dar, dass beabsichtigt sei,

"(...) das erhebliche Landesinteresse (...) nach Vorlage der neuen Satzung des LHB zu überprüfen. Der LHB wird die neue Satzung zum 31.03.2023 vorlegen."

Dieser gegenüber der ursprünglichen Planung späte Termin wird mit dem erst kürzlich gewählten neuen Vorstand und dessen Einbindung in die Neufassung der Satzung begründet.

Der Landesrechnungshof hält eine Entscheidung des Landes über den Inhalt des erheblichen Landesinteresses an der institutionellen Förderung des LHB für zwingend erforderlich. Dabei ist zu bewerten, ob alle satzungsgemäßen Aufgaben des LHB damit im Einklang sind.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Vorlage 1 zu Ausschussdrucksache 7/BIL/3, 16. Juni 2016.

# 3. Finanzierung der Sachausgaben des Landesheimatbundes

Grundlage der Finanzierung sind in der Regel im Vorjahr gestellte Anträge des LHB auf eine institutionelle Förderung. Hierzu übersendet der Verein einen Haushaltsplan an das LVwA.

Dieser Haushaltsplan ist analog der Titelstruktur des Landeshaushaltes gegliedert und in den Einzelpositionen verbindlich. Die Zuwendungsbescheide erstellt das LVwA nach Anpassungen der Einzelansätze (in Abstimmung mit dem LHB).

Das Land hat sich bei der Förderung des LHB bisher für die Fehlbedarfsfinanzierung als Finanzierungsart entschieden. Der LHB verfügt nur im geringen Umfang über eigene Einnahmen (u. a. Mitgliedsbeiträge). Faktisch bedeutet dies, dass er im Rahmen der vorgesehenen Haushaltsmittel nahezu in Gänze zu finanzieren ist.

Vielfach wies der LHB seit 2015 in seinen Anträgen und den dazu geführten Verhandlungen auf die unzureichenden Einzelansätze bei den Sachausgaben hin, die auf Veranlassung des Ministeriums anzupassen waren. Die Summe der z. B. im Jahr 2016 gekürzten Beträge in diesem Bereich beläuft sich auf 8.100 € und betraf beispielsweise Computertechnik, Fortbildung der Mitarbeiter und den Geschäftsbedarf. Inwieweit die Bewilligungsbehörde jeweils eine Bedarfsprüfung tatsächlich vorgenommen hat, ist aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich.

Dem LVwA ist die zumindest partielle Unterfinanzierung der Sachausgaben gemäß der Aktenlage bekannt gewesen.

Diese Verwaltungspraxis führt regelmäßig zu Nachbewilligungen oder "kreativen" Lösungen des LHB (beispielsweise werden oft Rückerstattungen von Krankenkassen, die nicht planbar waren, für Lücken in der Finanzierung verwendet).

Diese Lösungen sind jedoch regelmäßig mit Antrags- und Bewilligungsverfahren verbunden, die für beide Seiten sowohl zeitaufwendig wie ressourcenbindend sind.

In der Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur und des LVwA vom 13. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung führen die Landesbehörden aus:

"Auf Grund des vorgegebenen Budgets für den LHB im Rahmen des Landeshaushalts der HHJ 2016-2018 konnte der tatsächliche Bedarf in der Hauptgruppe 5 nicht in vollem Umfang berücksichtigt werden. (...) [D]ie Umsetzung von Nachbewilligungen war eine Möglichkeit bei zu niedrigen Haushaltsansätzen im Landeshaushalt, um dem LHB weitere Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Gleichwohl ist diese Lösung hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes nicht die wirtschaftlichste."

Wir sehen insbesondere bei institutionell geförderten Einrichtungen keine wirtschaftliche Fördermittelvergabe, wenn Ansätze der im Antragsverfahren vorgelegten Haushaltspläne regelmäßig zunächst gekürzt und im Haushaltsvollzug dann die ggf. vorgenommenen Kürzungen durch Nachbewilligungen ausgeglichen werden. Sofern es sich herausstellt, dass ein dauerhafter Mehrbedarf zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Einrichtung besteht, müssen die Bewilligungsbehörde oder das zuständige Ressort in der Vorbereitung der Haushaltsplanung die Ansätze des Haushaltsplanentwurfes den Gegebenheiten entsprechend anpassen.

Der Gesetzgeber muss für eine sachgerechte abschließende Entscheidung über den Haushalt des Landes Kenntnis über die tatsächlichen Bedarfe haben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das Land eine Einrichtung auskömmlich und bedarfsgerecht finanzieren, wenn es sich entschieden hat, diese institutionell zu fördern.

# 4. Dauerhafte Projektförderungen

Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben werden nach der VV Nr. 2.1 zu § 23 LHO als Projektförderung bezeichnet. Projektförderungen sind neben einer institutionellen Förderung grundsätzlich zulässig. Wie jede andere finanzwirksame Entscheidung auch, unterliegt eine parallele Förderung dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO. Die dauerhafte Förderung von stetig wiederkehrenden Projekten widerspricht dem Wesen einer Projektförderung.

Das LVwA reichte an den LHB im geprüften Zeitraum neben der institutionellen Förderung regelmäßig Projektförderungen aus, u. a. für die Projekte "Niederdeutsch" und "Bürgerschaftliches Engagement im Kulturbereich (BEK)" in Form einer Vollfinanzierung mit Zuschüssen zwischen 1.500 € bis 29.000 €. Mittels Anteilsfinanzierung bewilligte das LVwA auch regelmäßig Projekte zu "Tagungen/Exkursionen" mit mindestens 20.000 €.

Die o. g. Projekte wurden bereits seit 2008 stetig bewilligt. Da für den gleichen Zweck ohne zeitliche Begrenzung Projektförderungen ausgereicht wurden, handelt es sich gemäß den vorgelegten Unterlagen um stetig wiederkehrende und somit um dauerhafte Förderungen.

Die Projekte "BEK", "Niederdeutsch" und "Tagungen" beinhalteten gleichzeitig regelmäßig Aufgaben, die gemäß der Satzung des LHB zu den klar und bestimmt formulierten Aufgaben gehören.

So war und ist beispielsweise das Thema "Niederdeutsch" stets konkret in den Satzungen verankert. Es ist sogar mit der Satzungsänderung 2016 verstärkt worden.

Nach unseren Feststellungen war der LHB im geprüften Zeitraum allein durch die institutionelle Förderung nicht ausreichend finanziert. Daher musste er verschiedene Projekte, die regelmäßig durch das Land finanziert werden, akquirieren und durchführen. Dabei war festzustellen, dass verschiedene Projekte des LHB wiederkehrenden Charakter hatten, das heißt Daueraufgaben darstellten, die eigentlich über die institutionelle Förderung zu finanzieren gewesen wären.

Diese Projekte hat das Land jeweils jährlich (aus einem anderen Titel im Einzelplan 17) gefördert.

Die Projekte des LHB verursachen regelmäßig einen hohen Administrationsaufwand sowohl beim LHB als auch beim LVwA.

Zugleich erhöht die Anzahl der Projekte, die in der Regel fehlbedarfsfinanziert oder vollfinanziert sind, die Möglichkeit von Rückforderungsansprüchen des Landes infolge von (auch geringfügigen) Verstößen des LHB gegen Bestimmungen der jeweiligen Zuwendungsbescheide. Bei einer Einrichtung, die derart abhängig von der Landesförderung ist wie der LHB, weil kaum sonstige Einnahmen generiert werden bzw. werden können, kann das zu weitreichenden Problemen führen.

Wir halten es für geboten, zumindest die stetig wiederkehrenden über Projektförderungen finanzierten Daueraufgaben des LHB in die institutionelle Förderung zu integrieren. Eine dauerhafte Projektförderung von institutionellen Aufgaben des LHB widerspricht dem Wesen einer Projektförderung.

In der Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur und des LVwA vom 13. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung führen die Landesbehörden aus:

"Die zusätzliche Projektförderung, auch von regelmäßig wiederkehrenden, mit Landesmitteln geförderten Projekten innerhalb des Aufgabenspektrums zur institutionellen Förderung des LHB, wurde seitens der StK vorgegeben. Vom LVwA ist bereits angeregt worden, die in den kulturpolitischen Schwerpunktsetzungen enthaltenen Aufgaben/Projekte, wie insbesondere Fachtagungen und -exkursionen, Publikationen etc. sowie Vorhaben im Bereich der Regionalsprache Niederdeutsch und der Mundarten des Landes Sachsen-Anhalt, in der institutionellen Förderung zu verstetigen.

Die Staatskanzlei hält eine Überführung von dauerhaften oder stetig gleichartig wiederkehrenden Projekten in die institutionelle Förderung grundsätzlich für sinnvoll. Dies würde die Förderung des LHB im Haushaltsplan des Landes transparenter darstellen und zudem das tatsächliche Verhältnis von Personalausgaben und Sachausgaben des LHB stärker verdeutlichen. In der Vergangenheit war die Überführung der dauerhaften Projektförderungen in die institutionelle Förderung jedoch aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht möglich."

Die Integration von Daueraufgaben in die institutionelle Förderung würde zu einer Reduktion von Verwaltungsaufwand sowohl für den LHB als auch für das Land führen und zugleich helfen, Fehlerquellen zu minimieren. Weiterhin könnte so sichergestellt werden, dass innerhalb des dann größeren Bereiches des institutionell geförderten Haushaltes zumindest kleinere Mehrausgaben in einigen Bereichen durch Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden könnten, ohne dass eventuelle Nachbewilligungen etc. nötig wären.

In ihrer Stellungnahme vom 7. Dezember 2022 zum Jahresberichtsbeitrag sagte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur eine entsprechende Veranschlagung von Haushaltsmitteln ab 2024 zu.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Land im Rahmen der Aufstellung der Haushaltspläne die Voraussetzungen für eine entsprechend geänderte Finanzierung schafft.

### 5. Offene Forderungen gegen den LHB

# Vollstreckungsaufschub für die Forderungen

Gemäß § 59 Abs. 1 LHO dürfen Landesbehörden Ansprüche verändern, indem sie diese stunden, niederschlagen oder erlassen. Auch das Kassenrecht bietet Möglichkeiten, auf Zahlungsverzögerungen von Schuldnern zu reagieren. Die Voraussetzungen unterscheiden sich. Gemeinsam ist den Möglichkeiten, die Vollstreckung einer fälligen Forderung zumindest zeitweilig zu verhindern. Behörden sind verpflichtet, das geeignete Mittel auszuwählen und durchzuführen.

Der LHB verstieß in den Haushaltsjahren 2007 bis 2010 mehrfach gegen Bestimmungen des Zuwendungsrechts und der einschlägigen Zuwendungsbescheide des Landes, besonders im Bereich der Projektförderung. Dies hatte umfängliche, aus mehreren Zuwendungsverfahren resultierende, Rückforderungen des Landes gegen den LHB zur Folge.

Die auch im Haushaltsjahr 2022 noch bestehenden Ansprüche des Landes gegen den LHB resultieren aus diesen Rückzahlungsverpflichtungen.

Die wesentlichsten Fakten zu den Ansprüchen des Landes sind dabei:

- Das LVwA erließ im Haushaltsjahr 2011 insgesamt 23 Rückforderungsbescheide, die Zuwendungen des Landes der o. g. Haushaltsjahre an den LHB ganz oder zum Teil zum Inhalt hatten.
- Insgesamt belief sich It. einer Liste des LVwA die Summe der zurückgeforderten Zuwendungen einschließlich Zinsen und Gebühren auf 126.207,13 €.
- Hiervon zahlte der LHB lt. einer Liste des LVwA im Haushaltsjahr 2011 insgesamt 54.735,93 € 117 an das Land zurück.
- Es verblieb zum Ende des Haushaltsjahres 2011 eine offene Gesamtforderung (Anspruch i. S. d. § 59 LHO) des Landes gegen den LHB in Höhe von 79.702,51 €.

Mit Schreiben des Schatzmeisters des LHB vom 14. September 2011 an das LVwA begehrte der LHB zunächst den Erlass der Verbindlichkeiten aus den zurückgeforderten Zuwendungen.

Das LVwA teilte dem LHB in mehreren Besprechungen mit, dass ein Erlass der Forderungen durch das Land nicht erfolgen könne. Daraufhin hat der LHB mit Schreiben vom 1. November 2011 einen Antrag zur Niederschlagung von insgesamt 72.000 € an das LVwA gestellt.

Das LVwA (und auch das in Abstimmungsverfahren eingebundene Kultusministerium, später die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur) entschied bis zur Prüfung durch den Landesrechnungshof (und darüber hinaus bis jetzt) weder über eine Niederschlagung noch über eine sonstige Maßnahme gemäß § 59 LHO.

Die Untätigkeit des LVwA resultierte auch aus der Tatsache, dass der LHB über den Zeitraum von 2011 bis 2018 versuchte, im Wege eines Schadensersatzverfahrens die in Rede stehende Summe vom ehemaligen Geschäftsführer, der gleichzeitig Mitglied des Vorstandes war, zu erlangen.

Folgende Verstöße gegen ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln stellten wir dabei fest:

Statt über eine befristete oder unbefristete Niederschlagung der Forderungen gemäß dem "Antrag" des LHB zu entscheiden, ergriff das LVwA langjährig lediglich die kassentechnische Maßnahme, in HAMISSA<sup>118</sup> die Forderungen gegen den LHB mit einem Mahnschlüssel "S1" (Strittige Widerspruchs-Klageverfahren, Vergleichsverfahren, Forderung, und

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Hier hatte der Landesrechnungshof einen Betrag von 54.619,86 € erhoben.

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> Haushalts-Aufstellungs-Management- und Informationssystem Sachsen-Anhalt.

Insolvenzverfahren) zu versehen, was die Vollstreckung der Forderungen durch die Landeshauptkasse verhinderte.

- Die Forderungen des Landes gegen den LHB beruhten auf bestandskräftigen Bescheiden und waren nicht strittig, auch Vergleichs- und Insolvenzverfahren liefen nicht. Der gewählte Mahnschlüssel war damit bereits formal nicht nachvollziehbar.
- Anders als eine Niederschlagung verpflichtete die Wahl dieses Mittels das LVwA vor allem nicht dazu, die wirtschaftlichen Verhältnisse des LHB in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen. Das LVwA informierte sich auch in den Folgejahren nicht über die wirtschaftlichen Verhältnisse des LHB, obwohl die Aktenlage aus Zuwendungsverfahren sowohl bei der institutionellen Förderung als auch bei Projekten in den Jahren 2016<sup>119</sup> und 2018<sup>120</sup> nahelegte, dass der LHB über Liquidität verfügte, die eine (weitere) teilweise Rückzahlung ggf. ermöglicht hätte.
- Das LVwA wendete dem LHB in den Jahren 2013 und 2016 sogar insgesamt weitere 16.500 € zur Führung des o. g. Schadensersatzprozesses zu, ohne sich über die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel berichten zu lassen. Das Geld verausgabte der LHB teilweise zur Führung anderer Rechtsstreitigkeiten.

Der wesentlichste Mangel der Arbeit des LVwA und der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur war aus unserer Sicht die Untätigkeit bezüglich der Entscheidungen über den Umgang mit den offenen Forderungen.

In der Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur und des LVwA vom 13. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung führt das LVwA aus:

"Wie der LRH festgestellt hat, hat das LVWA im Jahr 2011 dem damaligen MK bereits Lösungsvorschläge unterbreitet. Diese wurden vom MK seinerzeit als nicht entscheidungsreif eingeschätzt, vielmehr wurden Regressprüfungen im Binnenverhältnis des LHB angewiesen."

Wir stellen hierzu fest, dass auch nach der endgültig und rechtskräftig erfolglosen Klage des LHB gegen seinen ehemaligen Geschäftsführer weder das LVwA seit 2018 eine Entscheidung getroffen noch die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur eine solche vorgeschlagen oder veranlasst hat.

<sup>119 13.300 €</sup> an eingesetzten Eigenmitteln lt. Verwendungsnachweis vom 13. Juni 2016 für das Projekt "Fachtagungen, -exkursionen, Arbeitskreisberatungen und Publikationen 2015".

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Ca. 21.000 € an Rücklagen It. einer E-Mail des LHB vom 23. Januar 2018.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das Landesverwaltungsamt in Abstimmung mit der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur künftig in vergleichbaren Fällen unverzüglich eine geeignete Maßnahme auswählen. Dabei sind die notwendigen Überprüfungen der wirtschaftlichen Verhältnisse eines Schuldners vor der Entscheidung und auch laufend vorzunehmen.

# Weiterer Umgang mit den offenen Forderungen

Offene Forderungen, die in einer Prüfungsmitteilung behandelt wurden, können nur noch nach Anhörung des Landesrechnungshofes niedergeschlagen oder erlassen werden. 121

Wir sind der Auffassung, dass die im September 2018 begonnene Sachaufklärung im LVwA sachgemäß weitergeführt und insbesondere sämtliche vorhandenen oder erwartbaren Eigenmittel des LHB ermittelt werden müssen.

Da das Land den LHB institutionell bisher regelmäßig mittels Zuwendungen im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung förderte, kann der LHB die Verbindlichkeiten gegenüber dem Land nicht durch Einsparungen oder erhöhte eigene Einnahmen abtragen. Diese würden wegen der Finanzierungsart sofort auf die Zuwendung angerechnet werden und zu einer Minderung der institutionellen Förderung führen.

Für uns stellte sich die Frage, ob die Fehlbedarfsfinanzierung die geeignete Finanzierungsart für die institutionelle Förderung des LHB ist. Ggf. könnte es zweckmäßiger sein, die Zuwendung als Festbetragsfinanzierung zu gewähren.

Bei der Festbetragsfinanzierung beläuft sich die Zuwendung auf einen festen, nicht veränderbaren Anteil an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Dies führt im Ergebnis dazu, dass der LHB über eigene Mehreinnahmen und eingesparte Mittel derart verfügen könnte, dass er vereinbarte Raten leisten könnte, ohne dass sich die zugewendete Fördersumme verringert.

In der Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur und des LVwA vom 13. Juli 2022 zur Prüfungsmitteilung führen die Landesbehörden aus:

"LVwA: Nach eingehender Prüfung von verschiedenen Varianten folgt das LVwA der Empfehlung des LRH (...) zur befristeten Änderung der Finanzierungsart zur institutionellen Förderung des LHB. Demnach soll die Möglichkeit der Rückforderung von nicht zweckentsprechend verwendeten Landesmitteln über eine

 $<sup>^{121}\,</sup>$  Gemäß VV Nrn. 2.7 und 3.8 zu § 59 LHO.

zunächst auf drei Jahre befristete Festbetragsfinanzierung, beginnend mit dem lfd. HHJ 2022, erfolgen. Die Rückforderung soll für die offenen Forderungen einzeln erfolgen. Zunächst wird die bestehende Rückforderung aus der institutionellen Förderung (Kapitel 1775) in Höhe von 4.217,99 € erhoben, die Forderung soll in einem Zeitraum von max. 3 Jahren vollständig getilgt werden. Damit wird zugleich das o. b. Modell erprobt, so dass es nach Erfolg einer Einziehung auf den Bereich der Projektförderung ausgedehnt werden kann. Bis dahin werden die Rückforderungen im Bereich der Projektförderung in Höhe von 67.369,98 € befristet niedergeschlagen.

Staatskanzlei und Ministerium für Kultur: (...) Vorgesehen ist, im Haushaltsplan des LHB einen Titel einzurichten, welcher die Mehreinnahmen/ Minderausgaben eines Haushaltsjahres darstellt. Aufgrund der Änderung der Finanzierungsart in eine Festbetragsfinanzierung reduzieren Mehreinnahmen/ Minderausgaben nicht die institutionelle Förderung. Der pro Haushaltsjahr zurückzuzahlende Betrag ergibt sich aus dem besagten Titel."

Wir halten die Entscheidung für grundsätzlich nachvollziehbar und weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass angesichts der eingeschränkten Rückforderungsmöglichkeiten bei der Festbetragsfinanzierung die Wahl dieser Finanzierungsart eine besonders sorgfältige und verwaltungsintensivere Prüfung der Antragsunterlagen und der Höhe der Zuwendung voraussetzt.

In ihrer Stellungnahme vom 7. Dezember 2022 zum Jahresberichtsbeitrag stellte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur dar,

dass "(...) die Finanzierungsart [bereits] auf eine Festbetragsfinanzierung angepasst und ein Titel zur Erstattung zweckwidrig verwendeter Zuwendungen im Haushaltsplan des LHB eingerichtet [wurde]. "Es soll auch bereits 2022 eine erste Teilrückzahlung durch den LHB erfolgen.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die Landesbehörden über das Ergebnis der Maßnahmen, besonders nach Ablauf der dreijährigen "Modellphase", berichten. Die wirtschaftlichen Verhältnisse des LHB sind im Rahmen der Niederschlagung in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen.

#### 6. Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass die weitere institutionelle Förderung des LHB nur unter folgenden Voraussetzungen erfolgt:

- Die ordnungsgemäße Geschäftsführung des LHB ist dauerhaft sicherzustellen und im Zuwendungsverfahren laufend zu überwachen.
- Die F\u00f6rderung ist abh\u00e4ngig von der beabsichtigten Satzungs\u00e4nderung des LHB so zu gestalten, dass das erhebliche Landesinteresse und die satzungsgemäßen Aufgaben des LHB vollständige Berücksichtigung erfahren.
- Die dauerhaft durch das Land geförderten Projekte des LHB sind in die institutionelle Förderung des LHB zu integrieren.
- Die Förderung der Sachausgaben des LHB ist so zu bemessen, dass umfängliche Verfahren der Nachbewilligungen vermieden werden.
- Die von den Landesbehörden vorgeschlagene Verfahrensweise beim Umgang mit den offenen Forderungen durch eine Änderung der Finanzierungsart und sukzessive Rückzahlung durch Mitteleinsparung gegen den LHB ist nach Ablauf der vorgeschlagenen drei Jahre zu evaluieren. Im Ergebnis der Prüfung ist über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

# Abschnitt C - Ergebnisbericht

Jahresbericht 2019, Teil 1

Abschnitt B Nr. 6

Erhebliche Verstöße bei der institutionellen Förderung des Zentrums für Mittelalterausstellungen (ZMA)

#### Wesentlicher Inhalt

Wir haben in den Jahren 2016 und 2017 mit Unterbrechung die Zuschüsse zur Förderung des "Zentrums für Mittelalterausstellungen" (ZMA) geprüft.

Dabei zeigte sich, dass das Land im Jahr 2011 dem in Gründung befindlichen ZMA selbst definierte Landesaufgaben übertragen hat, um eine Förderung unter der Voraussetzung eines erheblichen Landesinteresses prinzipiell zu ermöglichen. Die Bestimmungen der Zuwendungsbescheide überdehnten die satzungsgemäßen Aufgaben der Trägerstiftung, deren Teil das ZMA organisatorisch wurde.

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

Im Ergebnis der Prüfung stellten wir fest, dass die Förderung des ZMA in der bisher praktizierten Weise nicht weiter erfolgen kann. Wir hielten eine Projektförderung einzelner auf das Land bezogener Zuwendungszwecke für besser geeignet, um dem erheblichen Landesinteresse gerecht werden zu können.

# **Parlamentarisches** Verfahren (Beschlussfassung im **Entlastungsverfahren**)

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung befasste sich in seiner 29. Sitzung am 11. Februar 2021 mit den Prüfungsfeststellungen und beschloss eine erneute Berichterstattung der Landesregierung.

Der Landtag folgte in seiner Beschlussfassung vom 22. April 2021 (LT-Drs. 7/7650) diesem Ansinnen und erwartete von der Landesregierung eine Einschätzung dahingehend, ob eine weitere institutionelle Förderung des ZMA oder einzelne projektbezogene Förderungen von Mittelalterausstellungen das erforderliche besondere Landesinteresse auf geeignetere Art und Weise widerspiegeln.

Mit Schreiben vom 29. Juni 2021 übermittelte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur das Folgende gegenüber dem Unterausschuss Rechnungsprüfung:

"Durch die Feststellungen des LRH in seinem Jahresbericht 2019 und die Prüfergebnisse des MI zur Satzungskonformität wird der weiteren institutionellen Förderung des ZMA durch das Land die Grundlage entzogen. (...) Vor diesem Hintergrund beabsichtigt das Land, sich aus der institutionellen Förderung des Zentrums für Mittelalterausstellungen zurückzuziehen. (...) Da jedoch bei den Museen ein Bedarf an grundlegender Ausstellungsberatung unabhängig vom jeweiligen Thema konstatiert werden kann, wird derzeit geprüft, ob und an welche Einrichtung diese Aufgabe übertragen werden kann."

## Weitere Entwicklung

Mit Schreiben vom 28. Juni 2021 teilte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur gegenüber der Landeshauptstadt Magdeburg mit, dass sich das Land aus der institutionellen Förderung des Zentrums für Mittelalterausstellungen ab dem Haushaltsjahr 2022 zurückzieht.

Im Haushaltsgesetz des Landes 2022 wurden keine weiteren Mittel an der entsprechenden Haushaltsstelle bei Kapitel 1775 – Institutionelle Förderungen - veranschlagt.

Das ZMA ist nunmehr als eingetragener Verein organisiert und erhält ggf. Projektförderungen.

Die Prüfung ist mit Schreiben vom 5. Juli 2021 abgeschlossen.

# Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes

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

Eine vollständige Übersicht aller Prüfungsverfahren, die wir abgeschlossen haben, teilen wir jährlich gemäß § 96 Abs. 4 LHO dem Landtag mit.

Die aktuelle Mitteilung über die im Jahr 2021 abgeschlossenen Prüfungsverfahren enthält die LT-Drs. 8/1359 vom 2. Juni 2022.

Insgesamt wurden 73 Prüfungen, davon 18 im kommunalen Bereich und 20 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. 122 Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	-	Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und
			Rechnungswesens
		-	Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
		-	Schuldenverwaltung des Landes
		-	Rundfunkangelegenheiten
		-	Staatskanzlei und Landtag
		-	Übergreifende Angelegenheiten
		-	Sonderaufgaben
		-	Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilungsleiterin 1/	Frau Dr. Weiher	-	Steuerverwaltung
Wahrnehmung der		-	Arbeit, Gesundheit, Soziales und Gleichstellung
Aufgaben der		-	Bildung und Kultur
Vizepräsidentin		-	Wissenschaft und Forschung
		-	Justiz und Verbraucherschutz
		-	Informations- und Kommunikationstechnik
		-	Sport
		-	Öffentliches Dienstrecht, Personal – ohne Kommunalver-
			waltung
		-	Inneres
		-	Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisations-
			prüfungen
Abteilungsleiter 3	Herr Weihrich	-	Raumordnung und Umwelt
		-	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
		-	Straßenbau
		-	Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangele-
			genheiten
		-	Wirtschaft, Technologie, Verkehr
		-	Beteiligungen und Vermögen des Landes
		-	Wohnungs- und Städtebau
Abteilungsleiter 4	Herr Philipp	-	Überörtliche Kommunalprüfung
		-	Öffentliches Dienstrecht, Personal – Kommunalverwaltung

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> Nach Zustimmung des Landtages hat der Landtagspräsident im Dezember 2022 Herrn Weber zum neuen Mitglied des Landesrechnungshofes ernannt. Ab 1. Januar 2023 nimmt er die Funktion des Abteilungsleiters 2 wahr.

Redaktionsschluss war am 19. Dezember 2022.

Dessau-Roßlau im Januar 2023

Barthel

Präsident