Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2023

Teil 2

Haushaltsrechnung 2022 und weitere Prüfungsergebnisse

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude
Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau
Telefon: 0340 2510-0
Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 bis 36, 39104 Magdeburg
Telefon: 0391 567-7001
Fax: 0391 567-7005

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

Abkürzungsverzeichnis

AöR	–	Anstalt öffentlichen Rechts
BGBl.	–	Bundesgesetzblatt
EU	–	Europäische Union
GVBl. LSA	–	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GWB	–	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	–	Handelsgesetzbuch
HGr.	–	Hauptgruppe
LHO	–	Landeshaushaltsordnung
LISA	–	Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	–	Landtagsdrucksache
LVerf	–	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
MBl. LSA	–	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
OGr.	–	Obergruppe
RdErl.	–	Runderlass
VE	–	Verpflichtungsermächtigung

Alle Abbildungen und Tabellen sind – soweit nicht anders angegeben - eigene Darstellungen des Landesrechnungshofes.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis III

Inhaltsverzeichnis IV

I Vorbemerkungen 5

II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2022 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO 6

1 Allgemeines 6

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2017 bis 2024 7

3 Abschluss des Haushaltsjahres 2022 9

4 Schuldenbremse 19

5 Abschluss des Haushaltsjahres 2023 23

6 Entwicklung der Gesamtverschuldung 28

III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2022 35

1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe 35

2 Inanspruchnahmen ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen 37

3 Unvollständige Gruppierungsübersicht der Haushaltsrechnung - Transparenzverstoß 40

4 Nicht zutreffende Angaben zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen 41

5 Fehlender Nachweis eines Veranlassungszusammenhangs zwischen Corona-Pandemie und Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 46

6 Unzulässige Saldierungen – Verstoß gegen Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit 51

7 Veranschlagungshöhe und Nachweis einer Globalen Minderausgabe im Einzelplan 17 52

8 Zahlung ohne sachlichen Grund an die Stiftung „Vereinigte Domstifter zu Merseburg und Naumburg und des Kollegiatstifts Zeitz“ 55

9 Landesbetriebe 57

IV Weitere Prüfungsergebnisse 62

1 Spätausstattung statt Sofortausstattung mit mobilen Endgeräten 62

2 Unterfinanzierung von Erhaltungsmaßnahmen im Landesstraßennetz 80

3 Überdehnung des Stiftungszweckes der Stiftung Bauhaus Dessau 90

4 Mängel bei der Umsetzung von Hochbaumaßnahmen 101

Zuständigkeit des Senats 112

I Vorbemerkungen

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

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

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

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2023 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2022 – Denkschrift und Bemerkungen – (LT-Drs. 8/3674 vom 29. Januar 2024) unterrichtet.

Der hier vorliegende Teil 2 des Jahresberichtes 2023 setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2022 (gemäß §§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2023 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2022 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO

1 Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2022 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022 – HG 2022) vom 23. Mai 2022 (GVBl. LSA 14/2022, S. 112 ff.) und die diesem Gesetz als Anlagen beigefügten Haushaltspläne,
- das Haushaltsbegleitgesetz 2022 vom 23. Mai 2022 (GVBl. LSA 14/2022, S. 127 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur vorläufigen Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2022 vom 14. Dezember 2021 (MBl. LSA 1/2022, S. 23 f),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur Haushaltsführung ab dem Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsführungs-Erlass) vom 18. Mai 2022 (MBl. LSA 21/2022, S. 191 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgabereste-Erlass)“ vom 15. Dezember 2016 (MBl. LSA 2/2017, S. 22),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zum Jahresabschluss des Landeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2022 vom 27. Oktober 2022 sowie
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zu Beiträgen zur Haushaltsrechnung ab dem Haushaltsjahr 2017 vom 26. Januar 2018 (MBl. LSA 5/2018, S. 65 ff.).

Das Ministerium der Finanzen hat dem Landtag (LT-Drs. 8/3548 vom 22. Dezember 2023) und dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 20. Dezember 2023 die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2022 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2023 des Landesrechnungshofes – Teile 1 und 2 – nach Artikel 97 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit § 114 Abs. 1 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und des Präsidenten des Landtages.

Die Haushaltsrechnung enthält in Abschnitt A die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie in Abschnitt B das Vermögen und die Schulden.

Der Abschnitt A beinhaltet den der Haushaltsrechnung nach § 84 LHO beizufügenden Abschlussbericht, der den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss erläutert.

Die vorliegende Haushaltsrechnung enthält damit alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2017 bis 2024

Tabelle 1: Einnahmen des Landes 2017 bis 2024

- gerundet in Mio. € -

Arten	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 HPl.
Einnahmen aus Steuern/ Abgaben - HGr. 0	6.661	7.035	7.321	7.050	7.761	8.925	8.614	9.126
Verwaltungseinnahmen – HGr 1[1]	343	300	292	325	348	418	403	356
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2[2]	3.233	3.091	3.129	3.451	3.624	3.639	3.251	4.927
darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen								
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	1.190	1.107	981	1.381	1.542	1.623	1.437	1.645
- von Ländern (LFA), Gr. 212	605	647	675	0	-5	0	0	0
- Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221[2]	80	80	80	27	0	0	0	0
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke – HGr. 3[2]		694	698	790	1.249	1.211	1.258	1.211
darunter Entnahmen aus:								
- Steuerschwankungsreserve		0,0	0,0	141,2	281,9	105	0,0	0,0
- Allgemeinen Rücklage		77,8	25,7	0,0	204,0	0,0	0,0	0,0
- Globale Mehreinnahmen		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Konjunkturrücklage		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	348	44,4
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung (-)	-100	-100	98	779	2.278	-776	422	-417
Gesamteinnahmen[2]	**10.817**	**11.020**	**11.538**	**12.396**	**15.259**	**13.417**	**13.949**	**15.204**

2017 bis 2022: Ist laut Haushaltsrechnung
2023: endgültiges Ist (Stand 26. April 2024)
Abweichung aufgrund von Rundungen

[1] Seit 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
[2] 2011 bis 2020: gemäß Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits gewährte Konsolidierungshilfe.

Tabelle 2: Ausgaben des Landes 2017 bis 2024

- gerundet in Mio. € -

Arten	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 HPl.
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4[2]	2.549	2.573	2.638	2.741	2.913	2.874	3.033	3.329
sächliche Verwaltungsausgaben - OGr. 51 – 54[2]	332	345	356	390	465	439	420	525
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	455	366	349	327	332	273	380	349
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6[2]	6.035	6.154	6.267	7.328	7.470	7.482	7.601	8.619
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.612	2.674	2.669	3.034	2.944	3.064	3.187	3.462
Bauausgaben - HGr. 7[2]	178	189	213	232	226	228	259	236
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8[2]	1.051	1.091	1.436	1.328	1.328	1.478	1.537	2.274
darunter: Zuweisungen an Kommunen	488	528	568	580	657	711	739	902
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	217	302	279	51	2.526	643	717	-128
darunter Zuführungen an:								
- Steuerschwankungsreserve[3]	0,0	25,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Allgemeine Rücklage	1,0	36,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Globale Minderausgaben[4]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	437,0
- Konjunkturrücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	347,9	0,0	0,0
Gesamtausgaben[2]	**10.817**	**11.020**	**11.538**	**12.396**	**15.259**	**13.417**	**13.949**	**15.204**

2017 bis 2022: Ist laut Haushaltsrechnung
2023: endgültiges Ist (Stand 26. April 2024)
Abweichung aufgrund von Rundungen

[3] Kapitel 13 02, Titel 911 01, ab 2017 umgesetzt auf Titel 919 01.

[4] In den Haushaltsplänen 2017, 2018 und 2019 wurden 160,0 Mio. €, 163,1 Mio. € und 220,0 Mio. € Globale Minderausgaben veranschlagt. Die Haushaltspläne 2020 bis 2022 enthielten Ansätze für Globale Minderausgaben von je 222,5 Mio. €. Im Haushaltsplan 2023 erfolgte der Ansatz Globaler Minderausgaben mit 233,8 Mio. € und im Jahr 2024 wurden 437,0 Mio. € angesetzt. Der Ansatz erfolgt im Kapitel 13 02 Titel 972 01.

3 Abschluss des Haushaltsjahres 2022

Die Haushaltsführung des Jahres 2022 schließt mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis i. S. d. § 82 Nr. 1 c LHO von 0 €.
Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben sind mit einem Volumen von je 13.417.779.496,80 € ausgeglichen.
Zum Haushaltsausgleich war die Inanspruchnahme der mit dem Haushaltsplan 2022 ausgebrachten Kreditermächtigungen für vermögensmehrende finanzielle Transaktionen[5] und für notlagenbedingte Ausgaben[6] nicht erforderlich.

3.1 Jahresfehlbetrag/-überschuss

Der vorläufige Abschluss des Haushaltsjahres 2022 wurde durch das Ministerium der Finanzen am 11. Januar 2023 erstellt. Mit Schreiben vom 22. Februar 2023[7] hat das Ministerium den Ausschuss für Finanzen des Landtages davon in Kenntnis gesetzt.

Der vorläufige Jahresabschluss sah eine systemisch vorgegebene Nettokredittilgung von 1,12 Mrd. € vor. Unter ihrer Berücksichtigung weist der vorläufige Jahresabschluss einen rechnerischen Jahresfehlbetrag von 429 Mio. € aus. Bis zum endgültigen Jahresabschluss wurden u. a. noch größere Einnahmebuchungen wie z. B. Einnahmen von der Europäischen Union für das Operationelle Programm oder aus Rücklagenentnahmen erwartet, die zum Haushaltsausgleich beitragen sollen.

Auch das Haushaltsjahr 2022 ist wie vorangegangene Jahre von Sonderfaktoren geprägt. So haben sich die Einnahmen und Ausgaben zur Begegnung der Corona-Pandemie im Jahresverlauf rückläufig entwickelt. Jedoch hat der Beginn des Ukrainekriegs viele Hoffnungen auf eine wirtschaftliche Erholung nach den Jahren der Pandemie zunichte gemacht. Die mit dem Krieg im Zusammenhang stehenden Folgen der Flüchtlingsbewegung, des Energiepreisanstiegs und der Inflation haben sich als neue Herausforderungen gezeigt.

---

5 § 18 Abs. 2 LHO.
6 § 18 Abs. 5 LHO i. V. m. dem Notlagenbeschluss des Landtages (LT-Drs. 8/535).
7 ADrs. 8/FIN/107, Vorlage 1.

Am 15. März 2023 hat das Ministerium der Finanzen den endgültigen Abschluss des Haushaltsjahres 2022 erstellt. Der Ausschuss für Finanzen des Landtages wurde darüber mit Schreiben vom 5. Juni 2023[8] informiert.

Dem ausgeglichenen Jahresergebnis 2022 liegen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben von 13,42 Mrd. € zugrunde.

3.2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben von 13,42 Mrd. € beinhalten die im Zusammenhang mit Corona vom Bund erhaltenen Einnahmen von 543 Mio. € und die im gleichen Zusammenhang geleisteten Ausgaben des Landes von 737 Mio. €.[9]

Diese coronabedingten Einnahmen und Ausgaben hat das Land, über die aus dem Sondervermögen „Corona“ finanzierten Maßnahmen hinaus, zur Bekämpfung der Pandemie erhalten bzw. verausgabt.

Die Gesamteinnahmen des Landes betragen ohne die coronabedingten Einnahmen 12,88 Mrd. €. Die entsprechend bereinigten Gesamtausgaben liegen bei 12,68 Mrd. €. Der Haushaltsausgleich 2022 war trotz einer Nettokredittilgung von 776 Mio. € möglich.
Darüber hinaus wurde eine Zuführung zur Konjunkturrücklage mit einem Umfang von 347,9 Mio. € vorgenommen. Die Summe entspricht mit 1,12 Mrd. € der im vorläufigen Jahresabschluss ausgewiesenen systemischen Nettokredittilgung. Von der Möglichkeit, die systemisch vorgegebener Nettokredittilgung mit einer Zuführung an die Konjunkturrücklage zu kombinieren, wurde Gebrauch gemacht.[10]

Der Haushaltsausgleich war von 2019 bis 2021 nur unter Inanspruchnahme jährlicher Nettokreditaufnahmen und zusätzlicher Rücklagenentnahmen möglich. Auf eine Schuldentilgung wurde ebenfalls verzichtet.

Durch die 2022 erfolgte Schuldentilgung wurde der Rekordschuldenstand des Landes von 23,23 Mrd. € erstmals wieder abgebaut.
Die Haushaltsplanung beinhaltete noch eine Kreditermächtigung von insgesamt 280,3 Mio. €. Diese sah Kreditaufnahmen für vermögensmehrende finanzielle Transaktionen von 20,7 Mio. €

---

8 ADrs. 8/FIN/119, Vorlage 1.
9 ADrs. 8/FIN/119, Vorlage 1, Zusammenstellung in Anlage 1.
10 §18 Abs. 3 Satz 2 LHO.

und eine notlagenbedingte Kreditaufnahme von 259,6 Mio. € vor. Auf beide konnte aufgrund erheblicher Steuermehreinnahmen vollständig verzichtet werden.

Einnahmen aus Steuern und Abgaben

Die Haushaltsplanung für den Haushalt 2022 basiert auf den Ergebnissen der für Sachsen-Anhalt regionalisierten November-Steuerschätzung 2021 für die Jahre 2021 bis 2026. Die Ergebnisse sind unverändert Planungsgrundlage des Haushaltes 2022. Die Steuereinnahmen und Einnahmen aus Abgaben im Gesamthaushalt 2022 wurden mit einem entsprechenden Volumen von 8,05 Mrd. € veranschlagt.

In der November-Steuerschätzung 2021 wurde davon ausgegangen, dass die konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2021 voraussichtlich schwächer als noch im Frühjahr angenommen ausfallen wird. Eine wesentliche Ursache dafür wurde in den bestehenden gravierenden Lieferengpässen bei Vorleistungsgütern in der Industrie gesehen. Mit der schrittweisen Auflösung der Lieferengpässe wurde für 2022 ein konjunktureller Aufholeffekt und ein kräftiger realer Zuwachs der Wirtschaftsleitung erwartet. Die Steuerschätzung berücksichtigte danach u. a., dass das Bruttoinlandsprodukt das Niveau vor der Corona-Krise voraussichtlich im Laufe des ersten Halbjahres 2022 wieder erreichen werde. Auch für den Außenhandel wurden kräftige Impulse und ein deutliches Wachstum der Exporte erwartet.

Im Ist vereinnahmte das Land 8,93 Mrd. €[11] an Steuern und Abgaben im Gesamthaushalt. Der Planansatz wurde damit trotz schwächelnder Konjunktur um 880,0 Mio. € deutlich übertroffen. Dies ist in erster Linie das Ergebnis der überdurchschnittlich hohen Inflation. Für Deutschland lag die Inflationsrate im Jahr 2022 bei +7,9 %[12].
Der zu verzeichnende Einnahmezuwachs beträgt im Verhältnis zum Planwert über 10,9 %.
Der Zugewinn des beim Land verbleibenden Umsatzsteueraufkommens[13] beträgt gegenüber dem Planwert (5,23 Mrd. €) 681,7 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung um 13,0 %. Der Anstieg spiegelt den unmittelbaren Zusammenhang zwischen gestiegenen Preisen für Waren und Dienstleistungen und dem Umsatzsteueraufkommen wider.
Die zugeflossenen Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben im Einzelplan 13 von rund 8,90 Mrd. €[14]steigen auf über 66,3 % der Gesamteinnahmen und bilden unverändert den größten Block der Einnahmen des Landeshaushaltes. Ihr Anteil lag im Vorjahr bei nur 50,7 %.

[11] HGr. 0 insgesamt.
[12] Pressemitteilung Nr. 022 des Statistischen Bundesamtes (Destatis) vom 17. Januar 2023.
[13] Kapitel 13 01, Titel 015 01 und 015 02.
[14] Einzelplan 13, HGr. 0.

Die Deckung der im Haushaltsjahr 2022 geleisteten Gesamtausgaben von 13,42 Mrd. € konnte mit knapp mehr als zwei Drittel aus zugeflossenen eigenen Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben des Landes finanziert werden.

Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen

Der Gesamtbetrag der im Haushaltsjahr 2022 zugeflossenen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)[15] beträgt 2,02 Mrd. €.

Der Planansatz im Haushalt sah ein Einnahmevolumen von 1,67 Mrd. € vor. Dieses wurde um 346,0 Mio. € übertroffen. Die Mehreinnahmen sind u. a. auf die zur Abwicklung der Folgen der Corona-Pandemie vereinnahmten durchlaufenden Gelder des Bundes (insgesamt 543 Mio. €) zurückzuführen. Diese erhöhen die Ist-Einnahmen, waren aber in den entsprechenden Planansätzen nicht enthalten.

Im Bereich des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten – Wirtschaft und Tourismus – wurde beispielsweise ein Einnahmetitel mit der Zweckbestimmung „Zuweisungen des Bundes zur Bewältigung der Corona-Pandemie - Überbrückungshilfen“[16] als Leertitel ausgebracht. Die darin vereinnahmten Bundesmittel betragen 163,5 Mio. €.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat im Gesundheitswesen zur Umsetzung des COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetzes auf dem Einnahmetitel mit der Zweckbestimmung „Sonstige Zuweisungen von Sondervermögen“[17] Bundesmittel von 251,6 Mio. € vereinnahmt. Der Einnahmetitel war im Haushaltsplan als Leertitel veranschlagt.

In anderen Fällen waren geringere Bundeseinnahmen zu verzeichnen. So hat das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung im Bereich Arbeitsmarkt auf dem Titel „Zuweisungen des Bundes zur Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung entsprechend SGB II“[18] mit knapp 257,0 Mio. € um 23 Mio. € geringere Zuweisungen erhalten, als mit 280 Mio. € eingeplant.

[15] HGr. 2 ohne OGr. 21.
[16] Kapitel 08 02, Titel 231 45.
[17] Kapitel 05 13, Titel 234 64.
[18] Kapitel 05 05, Titel 231 02.

Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen

Die erzielten Einnahmen betragen 1,2 Mrd. €. Unter Berücksichtigung der Ausgaben zur Nettokredittilgung[19] von 776,3 Mrd. €, die von den Einnahmen abgesetzt werden, belaufen sich die Einnahmen auf 435,3 Mio.€.

Zu den durch Schuldentilgung am Kreditmarkt entstandenen Ausgaben wird auf die Ausführungen unter Punkt 4 „Schuldenbremse“ verwiesen.

Zur Deckung von Ausgaben im Haushaltsvollzug 2022 wurden auch die zum Jahresende 2021 noch vorhandenen Mittel der Steuerschwankungsreserve von insgesamt 105,0 Mio. € verwendet. Mit der vollständigen Entnahme sind die Mittel der Steuerschwankungsreserve mit Ablauf des Haushaltsjahres 2022 erschöpft.

Die Einnahmen der HGr. 3 beinhalten die vorgenommenen Mittelzuweisungen von 506,3 Mio. € aus dem Sondervermögen „Corona“. Die Mittel dienen allein der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie und sind durch die Ressorts ausschließlich für die Finanzierung der mit dem Nachtragshaushaltsbegleitgesetz 2021 verabschiedeten Maßnahmen zu verwenden.

Zinsausgaben am Kreditmarkt

Die Zinsausgaben des Landes im Jahr 2022 betragen 273,4 Mio. € und fallen damit über 58 Mio. € geringer aus als im vorangegangenen Jahr (331,5 Mio. €). Dabei ist anzumerken, dass der Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres die Rekordhöhe von 23,23 Mrd. € erreicht hatte und steigende Zinsen den Kreditmarkt bestimmt haben.

In den Jahren 2012 bis einschließlich 2020 war ein stetiger Rückgang der jährlichen Zinsausgaben zu beobachten. 2022 musste durch das Land der geringste Schuldendienstaufwand seit 2012 geleistet werden. Er beträgt gegenüber 2012 trotz eines deutlich höheren Schuldenstandes nur rund 38 %. Die gesunkenen Zinsausgaben haben die einzelnen Haushalte spürbar entlastet.

[19] Kapitel 13 25, Titel 325 01 und 352 02.

Tabelle 3: Zinsausgaben und Schuldenstand im Ist 2012 bis 2022

- in Mio. € -

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zinsausgaben Gr. 575	713	632	594	551	510	455	366	349	327	332	273
Schuldenstand am 31.12.	20.625	20.575	20.500	20.400	20.275	20.175	20.075	20.173	20.952	23.230	22.453

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Das Zinsmarktumfeld ist seit dem Jahr 2020 von steigenden Zinssätzen geprägt. Dieser Trend galt auch im Jahr 2022. Durch den systematischen Einsatz von Derivaten zur Zinssicherung und -reduzierung konnte, trotz gegenläufiger Marktzinsentwicklung, ein weiterer Rückgang der Zinsausgaben erreicht werden.

Die Mehrheit der Marktteilnehmer rechnet derzeit mit erhöhten Zinsen für einen längeren Zeitraum. Das bisher vorherrschende Niedrigzinsumfeld besteht nicht mehr. Künftig muss unverändert mit weiter steigenden Zinsausgaben für das Land gerechnet werden. Hinzu tritt der, trotz erfolgter Tilgung von 776 Mio. €, auf hohem Niveau verbleibende Schuldenstand des Landes von 22,45 Mrd. €.
Bereits im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2023 sind die Zinsausgaben des Landes um 106,1 Mio. € auf 379,5 Mio. € deutlich gestiegen.

Die gestiegenen Zinsen führen künftig zu einem Aufwuchs der durch das Land zu finanzierenden Zinslasten. Unmittelbar wirken die Zinsänderungen der Märkte auf die bestehenden und variabel verzinsten Schuldenaufnahmen des Landes sowie jede künftige Kreditaufnahme. Mittelbar wirken sie auf die künftig zu refinanzierenden Kreditverbindlichkeiten, deren Zinsbindungsfristen oder Laufzeiten enden. Sie verschärfen die ohnehin angespannte Haushaltslage und schränken die bereits engen Handlungsspielräume bei der Haushaltsgestaltung weiter ein.
An der Realität, dass die zu tragenden Zinslasten und die anstehenden Tilgungszahlungen lediglich in die Zukunft verschoben werden und damit die nachfolgenden Generationen belasten, hat sich nichts geändert.

Die vom Landesrechnungshof wiederholt aufgestellte Forderung, den Schuldenstand zu verringern oder zumindest einzufrieren, bleibt uneingeschränkt bestehen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der 2022 erfolgten Nettokredittilgung. Dabei handelte es sich auch nur um die verfassungsrechtlich verpflichtende Tilgung der konjunkturbedingten Kreditaufnahmen 2020 und 2021 (insgesamt 751 Mio. €) sowie die verpflichtende Tilgung

notlagenbedingter Kreditaufnahmen (25 Mio. €). Eine Rückzahlung bestehender Altschulden ist weiterhin nicht erfolgt.

Die gebotene Schuldentilgung ist eine Möglichkeit, den absehbar ansteigenden Zinslasten mit einem geringeren Schuldenstand entgegenzutreten. Ziel der Haushaltspolitik muss es sein, das Haushaltsrisiko steigender Zinsausgaben und die damit einhergehende starke Belastung künftiger Haushalte auch im Sinne der Generationengerechtigkeit zu minimieren. Eine weitere Einengung der Handlungsspielräume des Haushalts muss verhindert werden.

Bau- und Investitionsausgaben

Für Bau- und Investitionsausgaben des Landes sah der Haushaltsplan Mittel von insgesamt 2,40 Mrd. € vor. Realisiert wurden sie nur in einem Umfang von 1,71 Mrd. €. Vorgesehene Vorhaben mit einem Volumen von 697 Mio. € wurden nicht umgesetzt.

Unter Berücksichtigung der coronabedingt erfolgten Investitionsausgaben von rund 26 Mio. € beträgt die Ansatzunterschreitung rund 723 Mio. €. Die abgeflossenen Bau- und Investitionsausgaben erreichen damit coronabereinigt einen Wert von 71 % des Planansatzes. Sie unterschreiten den im Vorjahr erreichten Umsetzungsrad von 77 %. Die unterbliebenen und nötigen Bau- und Investitionsmaßnahmen verstärken im Ergebnis den vorhandenen Investitionsstau.

Die damit verbundenen Folgen können im Einzelnen sehr unterschiedlich sein. Im Hinblick auf eine angestrebte zukunftsorientierte Ausrichtung und Gestaltung des Landes schätzen wir diese als negativ ein.

Unverändert liegen die größten Positionen bei den Ansatzunterschreitungen in der Umsetzung der EU-Projekte. Beim EFRE[20] betragen diese für die neue[21] und alte[22] Förderperiode 153 Mio. €, beim ELER[23] 70 Mio. € und bei der Hochwasserschadenbeseitigung 81 Mio. €[24].

Als Ursache der bei allen Programmen eingetretenen Projektverzögerungen im Zeitablauf wurden projektindividuelle Gründe genannt. Wesentliche Gründe sind der Anstieg der Unsicherheiten durch Preisanstieg, Lieferengpässe und Planungsverzögerungen. Veränderte Planungs- und

[20] Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.
[21] Neue Förderperiode EFRE 2021 bis 2027.
[22] Alte Förderperiode EFRE 2014 bis 2020.
[23] Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, neue Förderperiode 2014 bis 2022, alte Förderperiode 2007 bis 2013.
[24] Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 22. Februar 2023; ADrs. 8/FIN/107, Vorlage 1.

Bauabläufe bei den Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten verursachten Minderausgaben im Ressortbau[25] von 33,3 Mio. € und 20,0 Mio. € im Hochschulbau[26].

Dem Land ist es auch 2022 nicht gelungen, seine Planungen im Bereich der Bau- und Investitionsausgaben umzusetzen. Der bestehende Investitionsstau wächst weiter auf. Er wirkt negativ auf Bestand und Entwicklung des Landes und birgt ein zusätzliches Risiko für künftige Haushalte. Durch die anhaltende Inflation insbesondere bei den Baupreisen hat sich das damit verbundene finanzielle Risiko beträchtlich erhöht und erhöht sich weiter.

Der Abbau des vorhandenen Investitionsstaus muss stärker in den Fokus genommen werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die u. a. durch Fachkräftemangel und teilweise bestehende Lieferengpässe gekennzeichnet sind, zurzeit und in naher Zukunft eine beachtliche Hürde beim Abbau des vorhandenen Investitionsstaus darstellen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellung geplante Investitionen im Haushaltsvollzug eine hohe Priorität haben und stringent umgesetzt werden.

Das Land kann einzelnen infrastrukturellen Nachholbedarfen nur mit einer überdurchschnittlichen Investitionstätigkeit begegnen und muss dazu die vom Bund und der EU bereitgestellten Mittel konsequent nutzen. Auf die Verfallbarkeit von EU-Mitteln mit Ablauf der jeweiligen Förderperiode hatte der Landesrechnungshof bereits hingewiesen.
Der Landesrechnungshof wiederholt seine Forderung, EU-Mittel vollständig zu binden und nicht verfallen zu lassen.

Globale Minderausgaben und Globale Mehrausgaben

Der Haushaltsplan 2022 enthält Ansätze für Globale Mehrausgaben für die Ukraine-Krise[27] von 61,5 Mio. € und Globale Mehrausgaben zur Deckung von gestiegenen Energiekosten im Hochschulbereich[28] von 5,0 Mio. €. Die Inanspruchnahme dieser Verstärkungsmittel wird in der Haushaltsrechnung nicht als Ausgabe in den ausgebrachten Titeln abgebildet. Die Abbildung erfolgt im Einzelplan des die Ausgabe leistenden Ressorts unter Verwendung des entsprechenden Titels.

---

25 Einzelplan 20, Kapitel 20 03.
26 Einzelplan 20, Kapitel 20 04.
27 Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 971 09.
28 Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 971 08.

Im Haushaltsplan 2022 wurden Globale Minderausgaben[29] von 242,7 Mio. € veranschlagt. Der Ansatz entspricht wie im vorangegangenen Jahr einem Anteil von rund 1,8 % der im Haushaltsplan 2022 vorgesehenen Gesamtausgaben (13,5 Mrd. €). Aussagen dazu, in welchen Bereichen die Erwirtschaftung erfolgen soll, enthält der Haushaltsplan nicht.

Für die im Rahmen der Haushaltsplanung immanent bestehenden Prognoseunsicherheiten erachten wir die Berücksichtigung von Globalen Minderausgaben als zulässig. Für die Abbildung der Unsicherheiten halten wir nach der Bodensatztheorie einen Anteil an den Gesamtausgaben von 1 % als Richtwert für angemessen. Dieser Richtwert wird in allen Haushaltsplanungen seit 2017 ununterbrochen überschritten.

Das Ministerium der Finanzen hat auch im Rahmen des Haushaltsvollzuges auf eine Benennung konkreter Einsparungen zur Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben verzichtet. Es hat dazu ausgeführt, dass die Minderausgaben im Haushaltsvollzug in den HGr. 4 bis 8 in den Ressorts erwirtschaftet wurden. Allein die geplanten aber nicht umgesetzten Bau- und Investitionsausgaben des Landes überschreiten die zu erbringenden Minderausgaben um das mehr als 2,5-fache. Es bedurfte insoweit keiner besonderen Anstrengungen, um die erforderlichen Einsparungen zu erbringen.

Nach unserer Auffassung werden die Globalen Minderausgaben entgegen der Bodensatztheorie in ihrer Höhe veranschlagt, um den formalen Haushaltsausgleich herbeizuführen und nicht um Prognoseunsicherheiten abzubilden. Im Haushaltsvollzug ist ihre Erwirtschaftung faktisch bereits durch die nicht vollständige Umsetzung geplanter zukunftsnotwendiger Bau- und Investitionsausgaben gewährleistet.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei der künftigen Veranschlagung Globaler Minderausgaben der genannte Richtwert der Bodensatztheorie von 1 % nicht überschritten wird. Bereits mit dem Haushaltsplan sind verbindliche Festlegungen dazu zu treffen, in welchen Bereichen die Erwirtschaftung erfolgen soll.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass er die Erwirtschaftung der im Haushaltsplan enthaltenen Globalen Minderausgaben zu Lasten eingeplanter Investitionsmittel als keine zukunftsorientierte und nachhaltige Lösung ansieht.

[29] Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 971 01.

Planungsgenauigkeit und Ansatzunterschreitungen

Die Haushaltsrechnung zeigt auf, dass die im Ist geleisteten Ausgaben die entsprechenden Ausgabenplanungen, wie bereits bei den Bau- und Investitionsausgaben dargestellt, zum Teil deutlich unterschreiten.[30] Diese Feststellung trifft auch auf ausgebrachte Verpflichtungsermächtigungen zu, deren Ansätze im Haushaltsvollzug nicht oder in erheblich geringerem Maße in Anspruch genommen wurden.[31] Dass im Rahmen eines Haushaltsvollzugs Abweichungen und Änderungen zu den vorausgegangenen Planungen eintreten können, ist nicht vermeidbar. Die Ursachen für aufgetretene Planungsabweichungen und -änderungen sind vielschichtig und nicht in jedem Fall beeinflussbar. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden weiteren Verschärfung der finanziellen Anspannung künftiger Haushaltslagen des Landes, muss es Ziel sein, die Planungsgenauigkeit weiter zu erhöhen.

Die Mittelfristige Finanzplanung des Landes 2023 bis 2027[32] weist für die Planungsjahre 2025 bis 2027 offene Handlungsbedarfe von insgesamt 3,45 Mrd. € aus. Damit ist in jedem der genannten Finanzplanungsjahre eine Finanzierungslücke von über 1 Mrd. € zu schließen.

Die Finanzierungslücken berücksichtigen bereits die konjunkturbedingt und durch vermögensmehrende finanzielle Transaktionen möglichen Kreditaufnahmen und sehen keine Schuldentilgungen vor. Unberücksichtigt sind hingegen die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts[33] hinsichtlich der Finanzierung des Sondervermögens „Corona“. Würde für die Jahre 2025 ff. keine außergewöhnliche Notsituation[34] bestehen und folglich keine notlagenbedingte Neuverschuldung möglich sein, würden die Ausgaben im Sondervermögen „Corona“ die Finanzierungslücke entsprechend erhöhen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass neben der qualitativen Konsolidierung der Finanzen und der erforderlichen Priorisierung der Ausgaben künftige Haushalte insbesondere ausgabeseitig realitätsgerecht und unter Nutzung aller gegebenen Erfahrungswerte geplant werden.

30 Z. B. Einzelplan 05, Kapitel 05 08, Titel 671 03 Ansatzunterschreitung 12,1 Mio. € (Haushaltsansatz 57,2 Mio. €), Titel 681 05 Ansatzunterschreitung 4,7 Mio. € (Haushaltsansatz 41,6 Mio. €); Einzelplan 11, Kapitel 11 20 Planansatzunterschreitung der Ausgaben 12,4 Mio. €.

31 Z. B. Nichtinanspruchnahme von 156,2 Mio. € der ausgebrachten Plan-Verpflichtungsermächtigung von 297,3 Mio. € im Einzelplan 05.

32 LT-Drs. 8/3719.

33 BVerfG, 15. November 2023 - 2 BvF 1/22.

34 I. S. d. § 18 Abs. 5 LHO.

Dazu gehört ausdrücklich auch die einzelplanbezogene Analyse des Haushaltes nach Haushaltsansätzen, die - sei es aus Vorsicht, aus strategischen Gründen[35] oder zur Schaffung eines finanziellen „Polsters“ - zu hohe Ansätze beinhalten oder deren Ansätze bereits über Jahre hinweg nicht ausgeschöpft wurden.

4 Schuldenbremse

Gemäß Art. 99 der LVerf ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Davon kann im Falle einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, abgewichen werden. Die landesgesetzliche Schuldenbremse sieht u. a. vor, dass erfolgten Nettokreditaufnahmen in den Folgejahren entsprechend gebotene Nettokredittilgungen gegenüberstehen bzw. eine Zuführung an die Konjunkturrücklage vorzunehmen ist.

Mit der Verabschiedung des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 wurde § 18 Abs. 2 LHO geändert. Durch die Neufassung des Absatzes wird die Bereinigung um finanzielle Transaktionen im Einklang mit den grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse einfachgesetzlich ermöglicht. Als finanzielle Transaktionen definiert § 18 Abs. 2 LHO Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe sowie die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen.

Für das Jahr 2022 hat der Landtag am 14. Dezember 2021[36] das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von § 18 Abs. 5 LHO festgestellt. Damit hat er die rechtliche Voraussetzung für eine notlagenbedingte Kreditaufnahmeermächtigung geschaffen.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Kreditermächtigungsgrundlagen und deren Einhaltung in 2022 eingegangen.

[35] Z. B. zur Abfederung Globaler Minderausgaben.
[36] LT-Drs. 8/835.

4.1 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme

Um die maximal zulässige Höhe der konjunkturbedingten Kreditaufnahme/Entnahme aus der Konjunkturrücklage bzw. der Verpflichtung zur Tilgung/Zuführung an die Konjunkturrücklage für das Haushaltsjahr 2022 zu ermitteln, ist im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens die ex ante-Konjunkturkomponente berechnet worden. Grundlage bildete die Steuerschätzung vom November 2021. Die ex ante-Konjunkturkomponente beträgt -1,13. Die daraus für den Haushaltsplan resultierende maximal zulässige Höhe der konjunkturbedingten Kreditaufnahmeermächtigung von 1,1 Mio. € wurde nicht veranschlagt.

Tabelle 4: Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente (KJK)

			Ländergesamtheit	Sachsen-Anhalt
1		Absolute nominale Produktionslücke in Mio. €	-307,28	
2		Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit	0,1341	
3	1*2	ex ante-KJK der Ländergesamtheit in Mio. €	-41,21	
4		Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit in %		2,73
5	3*4	ex ante-KJK des Landes in Mio. €		-1,13

Quelle: Angaben des Ministeriums der Finanzen

Für das Haushaltsjahr ist bei Erstellung der Haushaltsrechnung die ex post-Konjunkturkomponente zu ermitteln. Sie berücksichtigt die dem Haushaltsplan zugrundeliegende ex ante-Konjunkturkomponente und die Steuerabweichungskomponente. Letztere ergibt sich aus der Differenz der tatsächlich im Jahr 2022 vereinnahmten Steuereinnahmen, den eingetretenen Steuerrechtsänderungen[37] und den der Haushaltsplanung zugrunde gelegten Steuereinnahmen der Steuerschätzung vom November 2021 (vgl. Tabelle 5)

Insgesamt ergab sich für 2022 eine positive ex post-Konjunkturkomponente von 1.099 Mio. €. Im Ergebnis hat die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage dazu geführt, dass aus der konjunkturbedingten Kreditaufnahmemöglichkeit von 1,1 Mio. € für den Haushaltsplan eine konjunkturbedingte Verpflichtung zur Kredittilgung[38] bzw. Zuführung an die Konjunkturrücklage[39] von insgesamt 1.099 Mio. € wurde.

[37] Umfasst sind die Steuerrechtsänderungen, die seit der ex ante-Konjunkturkomponente zugrundeliegenden Steuerschätzung wirksam geworden sind.
[38] § 18 Abs. 3 erster Halbsatz LHO.
[39] § 18 Abs. 3 zweiter Halbsatz LHO.

Tabelle 5: Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente (KJK)

- in Mio. € -

1		ex ante-KJK 2022 auf Basis der Nov.-Steuerschätzung 2021	-1,13
2		geschätzte Steuereinnahmen 2022 auf Basis der November-Steuerschätzung 2021	9.157,62
3		tatsächliche Steuereinnahmen 2022	10.157,08
4		seit der November-Steuerschätzung 2021 wirksam gewordene Steuerrechtsänderungen	-100,41
5	1+(3-4-2)	ex post-KJK des Landes 2022	1.098,74

Quelle: Angaben des Ministeriums der Finanzen

Seit Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 sind konjunkturbedingte Kreditaufnahmen mit einem Volumen von insgesamt 750,8 Mio. € erfolgt (vgl. Tabelle 6). Konjunkturbedingte Kredittilgungen wurden in den Jahren 2020 und 2021 nicht vorgenommen. Zuführungen zur oder Entnahmen aus der Konjunkturrücklage gab es bisher nicht. Der Bestand der Konjunkturrücklage betrug zu Beginn des Haushaltsjahres 0 €.

Im Haushaltsvollzug wurde die positive ex post-Konjunkturkomponente verwendet, um die in den Jahren 2020 und 2021 konjunkturbedingten Kreditaufnahmen vollständig zu tilgen.[40] Damit wurde der gesetzlichen Vorgabe, die positive Konjunkturkomponente für Ausgaben zu Tilgung von Krediten zu verwenden, Rechnung getragen.

Tabelle 6: Bisherige konjunkturbedingte Kreditaufnahmen und -tilgungen im Überblick

- in € -

Jahr	Kreditaufnahmen	Kredittilgungen
2020	698.116.906,53	
2021	52.712.622,04	
Zwischensaldo	**750.829.528,57**	
2022		750.829.528,57
Saldo	**0**	

Die darüberhinausgehenden 347,9 Mio. € wurden der Konjunkturrücklage[41] zugeführt (vgl. Tabelle 7). Sie steht damit für künftige Haushaltsjahre zum Ausgleich konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen zur Verfügung. In Summe entsprechen Tilgung und Rücklagenzuführung der Höhe der Konjunkturkomponente. Folglich sind die gesetzlichen Vorgaben vollständig erfüllt worden.

[40] Einzelplan 13, Kapitel 13 25, Titel 325 02.
[41] Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 919 06.

Tabelle 7: Entnahmen aus und Zuführungen zur Konjunkturrücklage

- in € -

Jahr	Entnahmen	Zuführungen
2020	0	0
2021	0	0
2022	0	347.910.467,54
Endbestand 31.12.2022	**347.910.467,54**	

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente im Haushaltsplan dargestellt wird.

4.2 Notlagenbedingte Kreditaufnahme und -tilgung

Mit dem endgültigen Jahresabschluss wurde die Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten von 259,6 Mio. € nicht in Anspruch genommen.

Der für das Sondervermögen „Corona“ 2021 aufgenommene Notlagenkredit von 2,0 Mrd. € wurde im Umfang von 25,5 Mio. € getilgt. Dabei handelt es sich um eine vorgeschriebene Tilgung nach § 4 Absatz 2 Cor-SVG. Danach dürfen Maßnahmen, die nicht innerhalb des Zeitraumes begonnen werden, für den der Landtag das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation festgestellt hat, nicht mehr zulasten des Sondervermögens finanziert werden. Die dafür ausgewiesenen Mittel sind an den Landeshaushalt abzuführen und zu Tilgung des Kredits zu verwenden, der zur Finanzierung des Sondervermögens aufgenommen worden ist.

Von den 63 Maßnahmen des Sondervermögens „Corona“ wurden im Jahr 2022 3 Maßnahmen nicht begonnen. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Maßnahmen des erstellten Maßnahmenkatalogs:

- lfd. Nr. 10 „Ausbildungsvergütung für Pflegehelferinnen und Pflegehelfer“ (18,6 Mio. €),
- lfd. Nr. 30 „Business Resilienz: Wirtschaft digitalisieren – mit Digitalisierung widerstandsfähiger werden“ (1,5 Mio. €) und
- lfd. Nr. 32 „Kofinanzierung des Landes für die laufende Antragsinitiative zum European Digital Innovation Hub (EDIH) im Rahmen des EU-Programms „Digitales Europa“ (2,0 Mio. €)

Die für diese 3 Maßnahmen eingeplanten Mittel von 22,0 Mio. € wurden aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen „Corona“ entnommen[42], dem Landeshaushalt zugeführt[43] und zur Tilgung der notlagenbedingten Kreditaufnahme verwendet.

Die im Rahmen der Maßnahme lfd. Nr. 28 „Digitalassistenz an Schulen“ (36,0 Mio. €) für 2022 vorgesehenen Einstellungen von Digitalassistenten wurden begonnen, aber nicht vollständig umgesetzt. Weil die hierfür notwendigen Personalkosten bis zum Ende der Laufzeit des Sondervermögens „Corona“ ausfinanziert sind, wurden die nicht verbrauchten Personalmittel von 3,5 Mio. € aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen entnommen, an den Landeshaushalt abgeführt und zur Tilgung der notlagenbedingten Kreditaufnahme verwendet.

4.3 Kreditaufnahme für vermögensmehrende finanzielle Transaktionen

Mit dem Haushaltsplan 2022 wurde eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme von 20,7 Mio. € für vermögensmehrende finanzielle Transaktionen erteilt. Diese Kreditermächtigungsgrundlage ist durch die Änderung des § 18 Abs. 2 LHO mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2022 geschaffen worden.

Die damit entstandene Möglichkeit, den Erwerb von Finanzvermögenspositionen 2022 durch Kredite von bis zu 20,7 Mio. € zu finanzieren, wurde nicht in Anspruch genommen.

5 Abschluss des Haushaltsjahres 2023

Der endgültige Abschluss für das Haushaltsjahr 2023 mit Stand vom 26. April 2024 weist einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aus. Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 13.948.504.444,90 €.

Unter Berücksichtigung der mit dem Nachtragshaushalt 2023 geänderten Haushaltsplanansätze ergeben sich folgende Plan-Ist-Abweichungen:

[42] Einzelplan 53, Kapitel 53 01, Titel 919 02.
[43] Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 356 02.

Tabelle 8: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber den Haushaltsplanungen nach Hauptgruppen

- in Mio. € -

Hauptgruppe		HPl 2023	NHH 2023	Ist 2023	Mehr (+)/ Weniger (-)
		1	2	3	3-2
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	8.803,5	8.803,5	8.614,1	-189,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	326,9	326,9	403,3	76,4
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	3.431,7	3.431,7	3.251,0	-180,7
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.190,3	1.340,3	1.680,1	339,8
	davon Nettokreditaufnahme (+ Aufnahme/ - Tilgung)	*-51,6*	*98,4*	*422,0*	*323,6*
	Gesamteinnahmen	**13.752,3**	**13.902,3**	**13.948,5**	**46,2**
4	Personalausgaben	3.042,2	3.042,2	3.033,3	-8,9
5	sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	441,1	441,1	420,3	-20,8
	Zinsausgaben (Gr. 575)	353,6	353,6	379,5	25,9
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	7.509,4	7.659,4	7.601,3	-58,1
7	Baumaßnahmen	286,0	286,0	259,4	-26,6
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	1.852,4	1.852,4	1.537,4	-315,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	267,6	267,6	717,3	449,7
	Gesamtausgaben	**13.752,3**	**13.902,3**	**13.948,5**	**46,2**

2017 bis 2022: Ist laut Haushaltsrechnung
2023: endgültiges Ist (Stand 26. April 2024)
Abweichungen aufgrund von Rundungen

5.1 Jahresfehlbetrag/-überschuss

Mit Schreiben vom 19. Februar 2024 hat das Ministerium der Finanzen den Ausschuss für Finanzen des Landtags über den vorläufigen Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2023 in Kenntnis gesetzt.[44]

Im Saldo der vorläufigen Gesamteinnahmen (13.267 Mio. €) und Gesamtausgaben (13.452 Mio. €) ergab sich ein Fehlbetrag von 185 Mio. €.

Der vorläufige Jahresabschluss 2023 berücksichtigt die Veränderungen entsprechend dem Nachtragshaushalt 2023. Er beinhaltet bereits eine konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme von 154 Mio. € und die vollständige Entnahme der in der bestehenden Konjunkturrücklage enthaltenen Mittel von 348 Mio. €. Ohne diese Nettokreditaufnahme und die Entnahme hätte sich ein Fehlbetrag von 687 Mio. € ergeben.

Mit dem Nachtragshaushalt 2023, der im Dezember 2023[45] verabschiedet wurde, hat der Landtag eine Ermächtigung für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme von maximal 150 Mio. € zur Finanzierung der Ist-Ausgaben aus dem Sondervermögen „Corona“[46] erteilt. Die Ermächtigung wurde im vorläufigen Jahresabschluss nicht in Anspruch genommen. Im vorläufigen Jahresabschluss sind die Ist-Ausgaben im Sondervermögen „Corona“ aus dem Gesamthaushalt finanziert worden.

Aus unserer Sicht muss es künftig das Ziel sein, bereits im Rahmen der Haushaltsaufstellung Einsparungen zu identifizieren, um die Finanzierung dieser Ausgaben ohne Kreditaufnahme sicherzustellen.
Bis zur Feststellung des endgültigen Jahresabschlusses 2023 erwartete das Ministerium der Finanzen noch Einnahmen aus Erstattungsleistungen der Europäischen Union, die mit ihrer Höhe, den ausgewiesenen Fehlbetrag von 185 Mio. € decken und damit den Haushaltsausgleich ermöglichen.

Das Ministerium der Finanzen hat den Ausschuss für Finanzen des Landtages mit Schreiben vom 22. Mai 2024 über den endgültigen Jahresabschluss 2023 informiert.[47]

---

44 ADrs. 8/FIN/160, Vorlage 1.
45 Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetztes 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023) vom 14. Dezember 2023 (GVBl. LSA 26/2023, S. 675 ff.).
46 Wirtschaftsplan 53.
47 ADrs. 8/FIN/172, Vorlage 1.

Der endgültige Jahresabschluss 2023 beinhaltet ein in den Gesamteinnahmen und -ausgaben ausgeglichenes Jahresergebnis. Im Vergleich zum vorläufigen Jahresabschluss liegen dem endgültigen Jahresergebnis signifikant höhere Einnahmen und Ausgaben zugrunde.

Die Einnahmen haben sich gegenüber dem vorläufigen Jahresabschluss um 681,4 Mio. € erhöht. Davon entfallen rund 406,2 Mio. € auf die bereits im vorläufigen Jahresabschluss erwarteten Erstattungen der Europäischen Union für die Ausgaben der Strukturfonds EFRE und ELER. Darüber hinaus wurden Mittel von rund 267,8 Mio. €[48] durch eine erfolgte Kreditaufnahme vereinnahmt. Weitere 9,6 Mio. € wurden durch die Entnahme aus der Rücklage für Ausgaben, die aus dem Vermögen der PMO[49] gedeckt werden, realisiert. Durch vorzunehmende Korrekturen waren noch Mindereinnahmen von 2,2 Mio. € zu verzeichnen.

Die Ausgaben im endgültigen Jahresabschluss haben sich um weitere 496,3 Mio.€ erhöht. Der Ausgabenaufwuchs ist mit 274,4 Mio. € durch die Zuführung an eine Allgemeine Rücklage verursacht. Die Zuführung an diese Rücklage wurde mit einer Kreditaufnahme des Landes finanziert, die aufgrund der negativen konjunkturellen Entwicklung im Rahmen der geltenden Regelungen zur Schuldenbremse zulässig war. Dabei war die Kreditaufnahme zur Finanzierung laufender Ausgaben des Haushaltsjahres 2023 nicht notwendig. Dennoch wurde der konjunkturbedingte Kreditermächtigungsrahmen vollständig ausgeschöpft, um die Mittel durch das „Parken“ in der Allgemeinen Rücklage als „Vorrat“ zur Ausgabendeckung künftiger Haushalte heranziehen zu können.

Die weiteren Erhöhungen der Ausgaben sind auf die technische Zuordnung der Ausgaben der Inflationsausgleichs-Einmalzahlung in Höhe von 100,9 Mio. €, die Zuführungen an die zweckgebundenen Rücklagen für Ausgabereste in Höhe von 50,0 Mio. €, den Ausgleichstock in Höhe von 68,6 Mio. € und auf vorgenommenen Korrekturen von 2,4 Mio. € zurückzuführen.

5.2 Entwicklung der Konjunkturrücklage und der Allgemeinen Rücklage

Zu Beginn des Haushaltsjahres 2023 waren in der Konjunkturrücklage Mittel von 347,9 Mio. € vorhanden (vgl. Tabelle 7).

Das Konjunkturbereinigungsverfahren im Rahmen der Schuldenbremse hat für 2023 eine negative ex-post Konjunkturkomponente in Höhe von 686,7 Mio. € ergeben. Aufgrund der negativen konjunkturellen Entwicklung ist die damit einhergehende Ermächtigung zur Entnahme der in der

[48] Differenz aus Nettokreditaufnahme lt. endgültigem Jahresabschluss von 422 Mio. € und bereits erfolgter Nettokreditaufnahme lt. vorläufigem Jahresabschluss von rund 154 Mio. €.
[49] Parteien und Massenorganisationen der DDR.

Konjunkturrücklage vorhandenen Mittel erfüllt. Diese dürfen bis zur Höhe der negativen Konjunkturkomponente entnommen werden.

Weil der Wert der negativen ex-post Konjunkturkomponente die in der Konjunkturrücklage vorhandenen Mittel überschreitet, ist für den darüber hinausgehenden Finanzbedarf von 338,8 Mio. € eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme möglich. Diese setzt die vorherige vollständige Entnahme der in der Konjunkturrücklage vorhandenen Mittel voraus.[50]

Die im Haushaltsvollzug vollständig in Anspruch genommene konjunkturbedingte Kreditaufnahmeermächtigung hat demzufolge im Vorfeld die vollständige Entnahme der in der Konjunkturrücklage vorhandenen Mittel von 347,9 Mio. € erforderlich gemacht. Der Bestand der Konjunkturrücklage zum Ende des Haushaltsjahres 2023 beträgt damit 0 €.

Von der konjunkturbedingten Kreditaufnahme von 338,8 Mio. € waren im Haushaltsvollzug nur Mittel von 64,4 Mio. € zur Finanzierung von Ausgaben erforderlich. Der übersteigende Betrag der Kreditfinanzierung wurde mit 274,4 Mio. € der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Die Konjunkturkreditermächtigung wurde vollständig in Anspruch genommen, ohne dass ihr daraus zu finanzierende Ausgaben im Haushaltsjahr 2023 überhaupt gegenüberstanden.

Dieses Vorgehen ist nach Auffassung der Landesregierung verfassungsrechtlich zulässig. Sie begründet dies mit den Darlegungen des im Auftrag des Landes Baden-Württemberg erstellten Rechtsgutachten zum Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023.[51]

Die vorgenommene Zuführung von 274,4 Mio. € zur Allgemeinen Rücklage entspricht ihrem Bestand am Ende des Jahres 2023. Mit den in der kreditfinanzierten Rücklage vorhandenen Mitteln ist die Finanzierung von Ausgaben künftiger Haushalte möglich. Hinsichtlich einer bestehenden Zweckbindung dieser Mittel bestehen keine Bedingungen. Sie sind uneingeschränkt verfügbar.

[50] § 18 Abs. 4 LHO.

[51] „Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023“ von Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell), März 2024.

6 Entwicklung der Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Landes setzt sich aus der expliziten und der impliziten Verschuldung zusammen.
Unter expliziten Schulden werden alle Verpflichtungen verstanden, welche in der amtlichen Schuldenstatistik erfasst werden. Die impliziten Schulden werden nicht in der amtlichen Schuldenstatistik ausgewiesen. Sie umfassen künftige Zahlungsverpflichtungen des Landes. Dazu zählen u. a. Pensionsverpflichtungen, Verpflichtungen aus öffentlichen Garantien und Bürgschaften. Im Folgenden wird ausschließlich die explizite Verschuldung betrachtet.[52]

Der explizite Schuldenstand des Landes zum 31. Dezember 2023 beträgt 22,88 Mrd. € (vgl. Abbildung 1). Dies entspricht einer Erhöhung des Schuldenstandes durch Kreditaufnahmen von insgesamt rund 422,0 Mio. € gegenüber dem Vorjahr.

Konnte im Vorjahr die Gesamtverschuldung noch um 776,3 Mio. € gesenkt werden, war im Haushaltsjahr 2023 wieder eine Erhöhung der Gesamtverschuldung des Landes zu verzeichnen.

Zum 31. Dezember 2023 erreicht das Land bezogen auf den Bevölkerungsstand von 2.180.448[53] und der vorhandenen Gesamtverschuldung von 22,88 Mrd. € eine Pro-Kopf-Verschuldung von 10.491,14 €. Das Land überschreitet den Schwellenwert der Kennziffer „Schuldenstand je Einwohner“ für das Jahr 2023[54] von 9.880,00 € mit 611,14 € deutlich.
Die deutliche Überschreitung der Kennziffer lag in der aktuellen Haushaltslage (2021 bis 2023) in allen Jahren vor. Für den Zeitraum der Finanzplanung (2024 bis 2027) überschreitet die Kennziffer die jeweiligen Schwellenwerte ebenfalls deutlich.

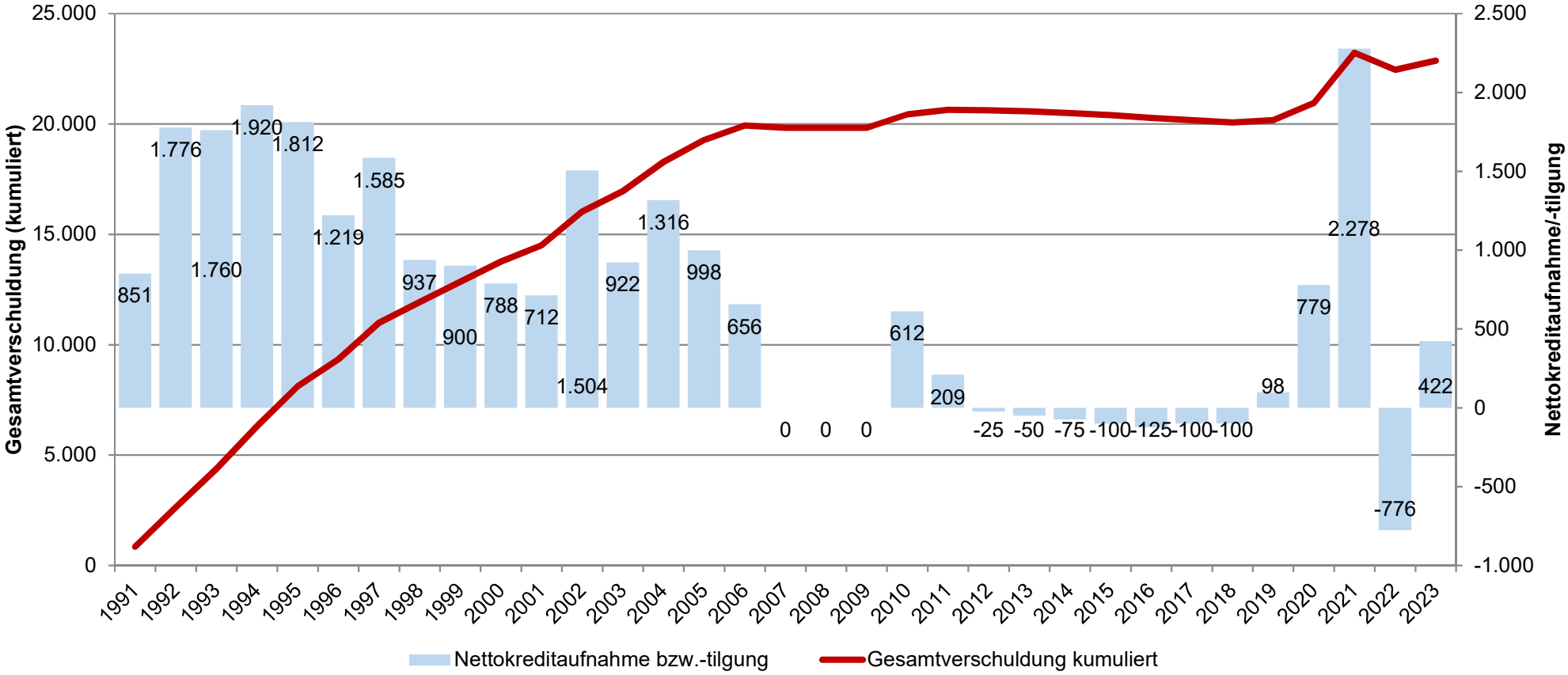
Damit bleibt diese Kennziffer, wie im Stabilitätsbericht des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2023 ausgeführt, auch im Finanzplanungszeitraum auffällig.

---

52 Zur impliziten Verschuldung - Jahresbericht 2019, Teil 2, S. 29 ff.
53 Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Halle (Saale), 2024, Bevölkerung insgesamt, Deutsche und Ausländer/-innen nach Kreisen am 31.12., URL: www.genesis.destatis.de , Stand 11. Juni 2024.
54 Sollwert; Stabilitätsbericht des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2023.

Abbildung 1: Gesamtverschuldung und Nettokreditaufnahme/-tilgung

- in Mio. € -



Quelle: 1991 bis 2022: Haushaltsrechnung, 2023: endgültiges Ist.

Kreditaufnahme aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation 2023

Für das Jahr 2023 hat der Landtag mit Beschluss vom 11. Dezember 2023 eine außergewöhnliche Notsituation aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie für 2023 festgestellt.[55]

Der Beschluss war aufgrund des ergangenen Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November 2023 zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes für das Jahr 2021 erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hatte entschieden, dass im Falle einer mehrjährigen Krise jährlich neu zu beurteilen ist, ob die Notlage noch fortbesteht.

Der getroffene Notlagenbeschluss und der Nachtragshaushalt 2023 bildeten zusammen die Grundlage zur Kreditaufnahme von bis zu 150 Mio. €, um die im Sondervermögen „Corona“ angefallenen Ausgaben zu decken. Wurde der vorläufige Jahresabschluss noch ohne die Inanspruchnahme der notlagenbedingten Kreditermächtigung zur Finanzierung der Ausgaben im Sondervermögen „Corona“ vorgelegt, so enthält der endgültige Jahresabschluss die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung für die gesamten im Ist angefallenen Ausgaben im Sondervermögen „Corona“ von 135,6 Mio. €.

Der für 2023 aufgenommene Notlagenkredit soll getilgt werden, sobald der Kredit des Jahres 2021 getilgt ist. Die Tilgungsraten betragen jährlich 100 Mio. €.[56]

Tilgung des Notlagenkredites 2020

Für den im Jahr 2020 aufgenommenen Notlagenkredit von 80,9 Mio. € gab es einen Beschluss des Landtages vom 22. April 2021[57], der dessen vollständige Tilgung für das Haushaltsjahr 2022 unter der Bedingung vorsah, dass im Haushaltsjahr 2022 keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von § 18 Absatz 5 LHO mehr besteht.

Der Landtag hatte in seiner Sitzung am 14. Dezember 2021[58] das Bestehen einer solchen Notsituation für die Jahre 2021 und 2022 festgestellt. Die für 2022 vorgesehene Tilgung des Notlagenkredites unterblieb folglich. Im Haushaltsplan 2023 wurde die Tilgung des Notlagenkredits 2020 berücksichtigt und im Rahmen des Haushaltsvollzuges umgesetzt.

---

55 LT-Drs. 8/3507.
56 Beschlussrealisierung Landesregierung 16. Februar 2024, LT-Drs. 8/3753.
57 LT-Drs. 7/7651.
58 LT-Drs. 8/535.

Konjunkturbedingte Kreditaufnahme 2023

Im Ergebnis des Konjunkturbereinigungsverfahrens ergab sich für das Haushaltsjahr 2023 – unter Berücksichtigung der tatsächlichen Steuereinnahmen sowie der Steuerabweichungskomponente – eine negative ex post-Konjunkturkomponente von 686,7 Mio. €.

Tabelle 9: Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente (KJK)

- in Mio. € -

1		ex ante-KJK 2023 auf Basis der Okt.-Steuerschätzung 2022	-273,15
2		geschätzte Steuereinnahmen 2023 auf Basis der Oktober-Steuerschätzung 2022	10.193,32
3		tatsächliche Steuereinnahmen 2023	9.692,27
4		seit der Oktober-Steuerschätzung 2022 wirksam gewordene Steuerrechtsänderungen	-87,46
5	1+(3-4-2)	ex post-KJK des Landes 2023	-686,74

Quelle: Angaben des Ministeriums der Finanzen

In Höhe der für 2023 festgestellten negativen Konjunkturkomponente dürfen entweder Mittel der Konjunkturrücklage entnommen oder soweit diese nicht über Mittel in hinreichender Höhe verfügt, Kredite zur Finanzierung von Ausgaben aufgenommen werden.[59] In der Konjunkturrücklage waren aus der in 2022 geleisteten Zuführung Mittel von 347,9 Mio. € vorhanden (vgl. Tabelle 7). Sie sind zum Ausgleich der ex post-Konjunkturkomponente vollständig zu entnehmen.

Für den danach verbleibenden Betrag von 338,9 Mio. €, der nicht aus den Mitteln der Konjunkturrücklage zur Deckung der ex post-Konjunkturkomponente zur Verfügung stand, kann eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme erfolgen, um erforderliche Ausgaben des Jahres 2023 zu finanzieren.

Diese Kreditermächtigung wurde nach der Entnahme der Mittel aus der Konjunkturrücklage mit 338,9 Mio. € vollständig ausgeschöpft.

[59] § 18 Abs. 4 LHO.

Finanzielle Transaktionen 2023

Kreditaufnahmen für vermögensmehrende finanzielle Transaktionen wurden 2023 im Umfang von 28,4 Mio. € realisiert. Die dazu im Haushalt eingeplante Kreditermächtigung betrug 29,3 Mio. €.

Die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung erfolgte im Wesentlichen zur Finanzierung der Kapitalzuführungen an die IPS GmbH, die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH und die SALEG mbH. In der folgenden Tabelle ist die Nettokreditaufnahme zusammengestellt:

Tabelle 10: Nettokreditaufnahme 2023

- in Mio. € -

Kreditaufnahme aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation 2023	135,6
Tilgung des Notlagenkredites 2020	-80,9
Konjunkturbedingte Kreditaufnahme 2023	338,9
Finanzielle Transaktionen 2023	28,4
Nettokreditaufnahme 2023	422,0

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Wir betrachten den Jahresabschluss und die Zuführung zur Allgemeinen Rücklage nicht als Ergebnis erfolgter struktureller Kürzungen der Ausgabenseite des Haushalts. Erneut sind Ausgaben deutlich hinter den Veranschlagungen zurückgeblieben. Das betrifft vor allem die Hauptgruppen 7 und 8. Obwohl ein Haushaltsausgleich auch ohne die vollständige Inanspruchnahme der konjunkturbedingten Kreditermächtigung möglich gewesen wäre, hat das Ministerium der Finanzen entschieden, 274,4 Mio. € zusätzlich aufzunehmen. Dieser Betrag wurde dann einer Allgemeinen Rücklage zugeführt.

Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich bei konjunkturbedingten Kreditaufnahmen um eine der 3 Ausnahmeregelungen vom Neuverschuldungsverbot der Schuldenbremse handelt. Die Intention in der Bundesgesetzgebung, diesen Ausnahmetatbestand zuzulassen war es, dass im Sinne der Generationengerechtigkeit ein eng begrenzter struktureller Verschuldungsspielraum eingeräumt werden sollte, der aber keinesfalls einen Automatismus beinhaltet, diesen Spielraum in den laufenden Haushaltsplanungen auszunutzen.[60] Nach unserer Ansicht ist aber genau dies im vorliegenden Fall geschehen.

[60] Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12410, S. 6.

Zwar bewertet Prof. Dr. Hanno Kube in seinem im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Baden-Württemberg erstellten Rechtsgutachten eine Rücklagenzuführung nicht benötigter konjunkturbedingt zulässiger Kreditmittel als rechtmäßig, jedoch knüpft auch er diese Einschätzung – sollte ein solcher „Haushaltstrick“ überhaupt einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung standhalten – daran, dass diese „überjährige Vorhaltung konjunkturbedingt erteilter Kreditermächtigungen stets eines sachlichen Grundes bedürfen“.[61] Bereits dieser sachliche Grund ist auf Basis der vorliegenden Informationen zum Jahresabschluss für uns nicht erkennbar.

Die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot, über das Symmetriegebot der Schuldenbremse konjunkturelle Auswirkungen auf die Einnahmeseite „abzupuffern“, wird für jedes Haushaltsjahr separat berechnet. Dadurch, dass die konjunkturbedingt zulässige Kreditermächtigung jährlich neu berechnet wird, ist es nach unserer Einschätzung systemwidrig, dass nicht benötigte konjunkturbedingt aufgenommene Kreditmittel für Folgejahre Rücklagen zugeführt werden. Da Ausnahmen von der Schuldenbremse eng auszulegen sind, hätte die Kreditermächtigung nach unserer Auffassung nur genutzt werden dürfen, wenn die Kreditmittel in 2023 auch tatsächlich aus dem Landeshaushalt abgeflossen wären.[62]

Bei der von der Landesregierung vorgenommenen Rücklagenbildung entsteht ein vermeidbarer Vorgriffseffekt auf künftige konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen, der die ohnehin angespannte finanzpolitische Lage noch weiter verschärft.

Die völlige Ausschöpfung der konjunkturbedingten Kreditermächtigung von 686,7 Mio. € beurteilt der Landesrechnungshof äußerst kritisch.

Der Landesrechnungshof fordert in diesem Zusammenhang, dass die Ausnahmemöglichkeiten vom Neuverschuldungsverbot der Schuldenbremse nicht weiter ausgehöhlt werden.

Er erwartet, dass den künftigen Haushaltsplanungen eine ernsthafte Ausgabenkritik vorangestellt wird und vorhandene Einsparpotentiale identifiziert werden.

---

[61] Vgl. „Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des BVerfG vom 15. November 2023“ von Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell), März 2024, Seite 15, 2 BvF 1/22.

[62] Die Geltung der Grundsätze der Jährlichkeit und der Jährigkeit wurden zuletzt im Urteil des BVerfG zur Schuldenbremse vom 15. November 2023 (2BvF 1/22) ausdrücklich hervorgehoben (Leitsatz 2. a des Urteils).

Ein weiterer Anstieg der Gesamtverschuldung des Landes muss mit Blick auf die Generationengerechtigkeit verhindert werden. Minimalziel muss es nach Auffassung des Landesrechnungshofes sein, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten.

Um den bereits für 2023 eingetretenen Anstieg der für den Schuldendienst aufzuwendenden Zinsausgaben entgegenzuwirken, müssen deshalb auch die Kredite aus finanziellen Transaktionen planmäßig getilgt werden.

Dadurch würde die langfristige Tragfähigkeit der Landesfinanzen gestärkt und die weitere Verengung der finanziellen Handlungsspielräume im Landeshaushalt gehemmt.

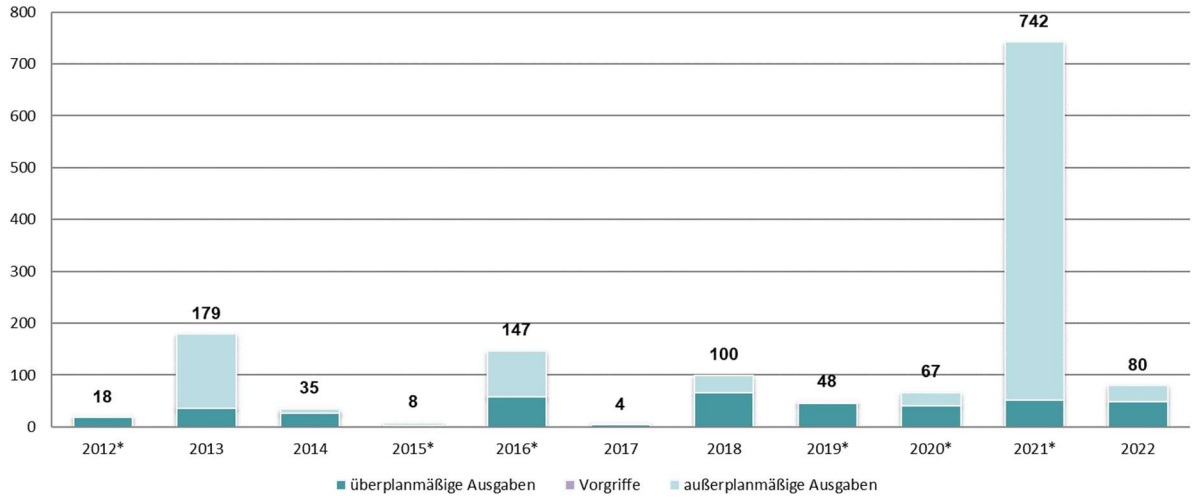
III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2022

1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betrugen 79,5 Mio. € (Vorjahr: 741,9 Mio. €). Der zu verzeichnende Rückgang um 662,4 Mio. € ist im Wesentlichen durch den Entfall der im Vorjahr zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben begründet. Vorgriffe sind nicht erfolgt.

Abbildung 2: Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Vorgriffe

- in Mio. € -



*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans
Quelle: Haushaltsrechnungen des jeweiligen Jahres

Das Land hat im Bereich des Ministeriums für Inneres und Sport u. a. im Kapitel Asyl- und Ausländerwesen sowie Vertriebenen- und Spätaussiedlerangelegenheiten[63] überplanmäßige Ausgaben in der Titelgruppe 67 für die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine von 24,0 Mio. € geleistet. Die Titelgruppe 67 wurde im Haushaltsplan mit Leertiteln eingerichtet und unter dem Titel Globale Mehrausgabe „Ukraine-Krise[64] Verstärkungsmittel zur Finanzierung der überplanmäßigen Ausgaben von 61,5 Mio. € bereitgestellt. Im Haushaltsvollzug wurden der Titelgruppe 67 in diesem Kapitel Verstärkungsmittel von 28,8 Mio. € auf Antrag und nach Zustimmung des Ausschusses für Finanzen zugewiesen.

63 Einzelplan 03, Kapitel 03 63.
64 Einzelplan 13, Kapitel 13 02 Titel 971 09.

Für die Rückabwicklung des Geschäftsanteilskaufs- und Abtretungsvertrages zur Veräußerung der Fernwasser Sachsen-Anhalt GmbH wurden außerplanmäßig Ausgaben[65] von 26,0 Mio.€ aufgewendet.

Vorausgegangen war der auf Veranlassung des Ministeriums der Finanzen erfolgte Verkauf der vorgenannten Geschäftsanteile durch den Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt an das Käuferkonsortium – bestehend aus der Mitteldeutschen Wasser und Abwasser GmbH und der Stadtwerke Halle GmbH – vom Juli 2004 zu einem Kaufpreis von 21,5 Mio. €.

Da der Kaufpreis vollständig an den Landeshaushalt gezahlt wurde, sicherte das Land/ Ministerium der Finanzen dem Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt vertraglich die Freistellung von etwaigen, sich aus einer möglichen Rückabwicklungsverpflichtung ergebenden Forderungen zu. Es bestand bereits seit der Veräußerung durch die Treuhandanstalt Rechtsstreit mit den betroffenen Kommunen darüber, ob die Wasserversorgung nicht auf der Grundlage des Kommunalvermögensgesetzes und des Vermögenszuordnungsgesetzes den Kommunen unmittelbar und unentgeltlich zuzuordnen war. Vor diesem Hintergrund wurde in dem Kaufvertrag aus 2004 ein Rücktrittsrecht für den Fall der gerichtlichen Bestätigung der Rechtsauffassung der Kommunen vereinbart.

Das Bundesverwaltungsgericht entschied schließlich letztinstanzlich mit Urteil vom 18. Dezember 2018, dass die Geschäftsanteile an der Fernwasserversorgung mit unmittelbarer dringlicher Wirkung den Kommunen zuzuordnen sind. Das seinerzeitige Käuferkonsortium stellte Rückzahlungsansprüche von insgesamt 46,1 Mio. €. Letztendlich einigten sich die Parteien im Wege des Vergleichs auf einen abschließenden Rückzahlungsanspruch von 26,0 Mio. € mit festgelegtem Zahlungsziel 2022.

Das Ministerium der Finanzen erteilte mit Schreiben vom 16. November 2022 der außerplanmäßigen Ausgabe seine Einwilligung und unterrichtete den Ausschuss für Finanzen[66] über die erteilte Einwilligung.

Der Ausschuss hat die Mehrausgaben entsprechend § 37 Absatz 4 LHO in seiner 25. Sitzung[67] behandelt und nachträglich gebilligt.

---

65 Einzelplan 13, Kapitel 13 25, Titel 871 02.
66 Schreiben vom 18. November 2022, ADrs. 8/FIN/92, Vorlage 1.
67 24. November 2022, TOP 18.

Tabelle 11: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 2012

- in € -

Jahr	überplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	außerplanmäßige Ausgaben	Gesamt
2012*	18.010.118,30	2.410,95	0	18.012.529,25
2013	35.818.938,20	361,39	143.107.024,38	178.926.323,97
2014	27.267.793,17	115.198,51	7.853.858,70	35.236.850,38
2015*	2.813.842,77	34.918,49	5.413.645,34	8.262.406,60
2016*	58.778.223,37	10.821,87	87.817.074,21	146.606.119,45
2017	4.234.659,86	217.616,62	41.193,50	4.493.469,98
2018	65.797.507,00	0	33.827.593,45	99.625.100,45
2019*	46.170.699,69	71.670,01	2.021.964,72	48.264.334,42
2020*	40.377.222,13	0	26.190.900,01	66.568.122,14
2021*	51.663.967,02	0	690.273.981,52	741.937.948,54
2022*	48.399.402,21	0	31.126.287,25	79.525.689,46

*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans
Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

2 Inanspruchnahmen ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

2.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

In Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2022 werden 2 Fälle (vgl. Tabelle 12) überplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen aufgeführt, deren Höhe sich auf insgesamt 138.669,96 € beläuft.

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

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

- in € -

a)	nicht erbrachte Einsparungen zur Deckung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, in die das Ministerium der Finanzen eingewilligt hat	0,00
b)	noch nicht aufgeklärter Sachverhalt, Prüfvorbehalte der Verwaltung	0,00
c)	Korrespondenz zu Einnahmen, spätere Realisierung von Einnahmen	100.701,36
d)	Erfüllung von Rechtsverpflichtungen	37.968,60
e)	Fehlbuchungen	0,00
f)	Über- und außerplanmäßige Ausgaben, in die bei rechtszeitiger Beantragung eingewilligt worden wäre – soweit sie nicht unter a) bis e) aufgeführt sind	0,00
g)	weitere nicht in die vorstehende Klassifizierung einzuordnende Beträge	0,00
	Insgesamt:	**138.669,96**

Quelle: Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2022, Seite 23

Im Einzelnen zu Buchstabe c)

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	04 01	–	Ministerium der Finanzen
TGr.	92	–	Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Organleihe für den Bundeshochbau
Titel	428 92	–	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe aus dem Titel beträgt 100.701,36 €. Die Titelgruppe 92 beinhaltet die Zuweisungen des Bundes für den Bundeshochbau. Diesen liegt ein am 18. Juni 2010 abgeschlossenes Verwaltungsabkommen über die Erledigung von Bauangelegenheiten des Bundes im Land Sachsen-Anhalt mit Wirkung zum 1. Juli 2010 zugrunde. Demnach überträgt der Bund gemäß § 8 Abs. 5 Finanzverwaltungsgesetz im Wege der Organleihe die Erledigung seiner Bauangelegenheiten im Land Sachsen-Anhalt der baudurchführenden Ebene (BLSA) und die Leitung dieser Aufgaben der Fachaufsicht führenden Ebene, die das Ministerium der Finanzen wahrnimmt.

Der Bund erstattet dem Land Sachsen-Anhalt die Kosten, die ihm bei der Erledigung seiner Bauangelegenheiten entstehen. Dazu gehören u. a. die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Gemäß Haushaltsvermerk erhöht oder vermindert sich die Ausgabe um die Mehr- oder Mindereinnahmen bei Kapitel 04 01 Titelgruppe 92. Aufgrund geringerer Erstattung der Verwaltungsausgaben[68] durch den Bund, als Folge einer verspäteten Erstattung, wurden die Entgelte als nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe ausgezahlt.

Sofern die Erstattung durch den Bund noch erfolgt, entsteht dem Land kein Schaden.

[68] Einzelplan 04, Kapitel 04 01, Titel 231 92.

Einzelplan	03	–	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	03 21	–	Sonderaufgaben der Landespolizei
Titel	613 01	–	Zuweisung an Kommunen für Verkehrsüberwachung

Die nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe aus dem Titel beträgt 37.968,60 €. Gemäß Haushaltsvermerk erhöht oder vermindert sich die Ausgabe um 50 % der Mehr- oder Mindereinnahmen bei Kapitel 03 21 Titel 112 03 – Geldstrafen, Geldbußen aus Verkehrsüberwachung der Kommunen. Die Ausgaben sind aufgrund der zweckgebundenen Einnahmen bei Kapitel 03 21 Titel 112 03 rechtsverpflichtend zu leisten.
Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2022 wurde es versäumt, die bei diesem Titel vorgenommene Erhöhung auf 1,5 Mio. € aufgrund der bestehenden Korrespondenz ebenfalls bei den bei Kapitel 03 21 Titel 613 01 veranschlagten Ausgaben zu berücksichtigen. Die Einnahmeerhöhung um 500.000 € hat nicht zu der entsprechenden Erhöhung des Ausgabeansatzes um 250.000 € geführt. Die versehentlich unterbliebene Erhöhung des Ausgabeansatzes führte letztlich zum Ausweis der überplanmäßigen Ausgabe ohne Einwilligung.

Dem Land ist kein Schaden entstanden.

Tabelle 13: Entwicklung des Umfangs über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 2012

Haushaltsjahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von …	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
2012	3	894,62 €	3 Fällen in Höhe von 894,62 €
2013	6	260.585,31 €	–
2014	2	44.086,73 €	–
2015	2	21.926,21 €	–
2016	4	148.154,48 €	–
2017	4	17.823,92 €	–
2018	2	547.262,62 €	1 Fall in Höhe von rund 0,5 Mio. €
2019	5	457.536,42 €	1 Fall in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2020	4	700.633,10 €	–
2021	6	217.459,08 €	–
2022	2	138.669,96 €	–

3 Unvollständige Gruppierungsübersicht der Haushaltsrechnung - Transparenzverstoß

Folgende Gruppen werden in der Gruppierungsübersicht der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesen, obwohl sie in der Gruppierungsübersicht des Haushaltsplanes enthalten und auch mit Ansätzen versehen wurden:

Tabelle 14: Fehlende Gruppen in der Gruppierungsübersicht der Haushaltsrechnung

- in € -

Gruppierungsnummer	Bezeichnung	Gesamtsoll	Ist
094	Fischereiabgabe	400.000,00	440.412,00
095	Jagdabgabe	310.000,00	331.551,96
371	Globale Mehreinnahmen	52.000.000,00	0,00
372	Globale Mindereinnahmen	202.600.000,00	0,00
522	Ausgaben für Gutachten, Studien und Beraterverträge	10.912.200,00	5.843.752,21
616	Allgemeine Zuweisungen an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesagentur für Arbeit	18.100.000,00	18.056.063,52
689	Sonstige Ausgaben an die EU	0,00	0,00
737	Straßenbaumaßnahmen	0,00	0,00

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

OGr. 09

Die Summe der OGr. 09 ist in der Haushaltsrechnung korrekt ausgewiesen für das Gesamt-Soll und das Gesamt-Ist, obwohl die Gruppen 094 und 095 nicht aufgeführt sind.

OGr. 37

Die OGr. 37 ist in der Haushaltsrechnung mit dem korrekten Wert des Gesamt-Soll abgebildet, obwohl die Gruppen 371 und 372 nicht explizit aufgeführt sind. Beide Gruppen haben keine Ist-Ausgaben, so dass der angegebene Ist-Wert in der Haushaltsrechnung von 0 € für die OGr. 37 richtig ausgewiesen ist.

OGr. 51 bis 54

Im Ist stimmt der Wert der Haushaltsrechnung, obwohl die Gruppe 522 nicht aufgeführt ist.

OGr. 61
Im Ist stimmt der Wert der Haushaltsrechnung, obwohl die Gruppe 616 nicht aufgeführt ist.

Da in den Gruppen 689 und 737 sowohl die Planansätze als auch das Ist jeweils 0 € betragen, gibt es durch deren Fehlen in der Gruppierungsübersicht der Haushaltsrechnung 2022 keine zahlenmäßigen Auswirkungen.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass die Gruppierungsübersicht der Haushaltsrechnung 2022 hinsichtlich der Aufführung der genannten einzelnen Gruppen unvollständig ist. Die Gruppen fehlen in der Darstellung der Haushaltsrechnung mit Plan und Ist-Werten. In der Zusammenfassung der jeweiligen Summen für die OGr. sind die nicht ersichtlichen Zahlenwerte von Soll und Ist aber berücksichtigt, sodass es keine Abweichungen zwischen den Summen der OGr. und folglich auch der darüber liegenden HGr. zur Gesamthaushaltsrechnung gibt.

Insoweit liegt ein Problem der Darstellung vor, dass keinen Einfluss auf die Ist-Zahlen hat.

Der Landesrechnungshof hält es aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit der Haushaltsrechnung für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen die o. g. Darstellungen künftig aufführt.

4 Nicht zutreffende Angaben zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Einzelplan	–	08	Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten
Kapitel	–	08 02	Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppen	–	67 bis 69	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
Titel	–	972 01	Globale Minderausgaben

Im Haushaltsplan 2022 sind für die Ausgabezwecke der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) im Kapitel 08 02 bei den Titelgruppen 67 bis 70 und im Kapitel 53 08 bei Titelgruppe 65 Bundes- und Landesmittel von insgesamt 179.001.500 € veranschlagt.

Der jährlichen Haushaltsrechnung ist in Anlage 2a die Übersicht über die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen (VE) gemäß Art. 97 Abs. 1 LVerf beigefügt. In dieser Anlage sind nach Kapiteln und Titeln untersetzt, die im Haushaltsjahr geplanten VE, die überplanmäßigen und außerplanmäßigen VE, die Inanspruchnahme der VE insgesamt für die 3 Folgejahre angegeben.

In Anlage 2a zur Haushaltsrechnung 2022 fehlen Angaben zur Höhe der in den Vorjahren zu Lasten des Haushaltsjahres 2022 in Anspruch genommenen VE. Diese Angaben müssen der jeweiligen Anlage 2a zu den Haushaltsrechnungen 2019, 2020 und 2021 entnommenen werden.

Laut Anlage 2a zu den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2021 sind dem Land aufgrund der bei Kapitel 08 02, Titel 892 67 zu Lasten des Haushaltsjahres 2022 in Anspruch genommenen VE im Haushaltsjahr 2022 Belastungen i. H. v. 159.333.250 € entstanden.

Das Ministerium der Finanzen hat außerdem mit Genehmigung vom 25. Oktober 2021 der Inanspruchnahme einer überplanmäßigen VE in Höhe von 19.668.334 € zu Lasten des Haushaltsjahres 2022 bei Kapitel 08 02, Titel 892 67 zugestimmt.

In Anlage 2b zur Haushaltsrechnung 2021 wird erklärt, dass die vg. überplanmäßige VE vollständig zur Unterstützung der Wirtschaft bei der Behebung der Folgen der Corona-Krise und als Beitrag zur Konjunkturbelebung und zur Abmilderung von wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie in Anspruch genommen worden ist.[69]

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hat gem. Anlage 2a zu den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2021 somit VE zu Lasten des Haushaltsjahres 2022 i. H. v. insgesamt 179.001.584 €, von den im Kapitel 08 02 bei Titel 892 67 geplanten VE, gebunden.

Das Ministerium hat den GRW-Mittelbedarf für das Haushaltsjahr 2022 in Höhe der laut Anlage 2a in den Haushaltsjahren 2019 bis 2021 bei Kapitel 08 02, Titel 892 67 zu Lasten des Haushaltsjahres 2022 in Anspruch genommenen VE angemeldet. Dies gilt auch für die im Haushaltsplan 2022 veranschlagten Ausgabeansätze in Höhe der VE-Inanspruchnahme gem. Anlage 2a zu den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2021.

---

[69] Siehe Übersicht über die über- und außerplanmäßigen VE und ihre Begründungen gem. § 38 Abs. 1 LHO (Anlage 2 b der Haushaltsrechnung 2021), Erläuterungen zu Kapitel 08 02, Titel 892 67.

Laut Haushaltsrechnung 2022 hat das Ministerium aus den Titelgruppen 67 bis 70 von Kapitel 08 02 und Titelgruppe 65 im Kapitel 53 08 für die Zwecke der GRW lediglich Bundes- und Landesmittel von insgesamt 134.251.500 € verausgabt.

Das Ministerium hat die im Haushaltsjahr 2021 zu Lasten des Haushaltsjahres 2022 genehmigten überplanmäßigen VE nicht für die Erfüllung von Rechtsverpflichtungen zugunsten der Zwecke der GRW benötigt.

Die Differenz zwischen dem Haushalts-Soll und den in der Haushaltsrechnung 2022 für die Zwecke der GRW abgerechneten Ist-Ausgaben und die nicht benötigte überplanmäßige VE weisen darauf hin, dass die Anlagen 2a und 2b der Haushaltsrechnungen 2019, 2020 und 2021 für Kapitel 08 02, Titel 892 67 nicht die Werte der zu Lasten des Haushaltsjahres 2022 in Anspruch genommenen VE, sondern die Werte in Höhe der für das Haushaltsjahr 2022 geplanten VE enthalten.

Die in der jeweiligen Anlage 2a und Anlage 2b zur Haushaltsrechnung 2019, 2020 und 2021 für Titel 892 67 im Kapitel 08 02 ausgewiesenen Daten der zu Lasten des Haushaltsjahres 2022 in Anspruch genommenen VE waren für die Anmeldung des Barmittelbedarfes der GRW-Bundesmittel und für die Festlegung der Kofinanzierungsmittel des Landes ungeeignet und führten im Ergebnis dazu, dass die Baransätze im Haushaltsplan 2022 für die Titelgruppen 67 bis 70 im Kapitel 08 02 und für Titelgruppe 65 im Kapitel 53 08 überhöht bemessen sind.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen die Anlagen 2a und Anlage 2b zur Haushaltsrechnung überarbeitet und künftig sicherstellt, dass die Anlagen die Daten der VE-Ist-Inanspruchnahme auch für die Vorjahre enthalten.

Nicht realistische Haushaltsansätze tragen zur Veranschlagung Globaler Minderausgaben bei

Laut Haushaltsplan 2022 hatte das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten im Kapitel 08 02, Titel 972 01 Globale Minderausgaben i. H. v. 15.662.500 € zu erwirtschaften. Nach den Erläuterungen zum Titel war geplant, die Globalen Minderausgaben vollständig in den Ausgabeansätzen der GRW im Kapitel 08 02 bei den Titelgruppen 67 bis 69 zu erwirtschaften. Konkret waren die Einsparungen bei den Landesanteilen der GRW geplant.

Im Haushaltsplan wurden für das Haushaltsjahr 2022 in Kapitel 08 02, Titelgruppe 67 bis 69 Haushaltsmittel in Höhe von 125.301.200 € veranschlagt.

Laut Haushaltsrechnung 2022 sind im Kapitel 08 02 bei den Titelgruppen 67, 68 und 69 folgende Minderausgaben entstanden:

Tabelle 15: Minderausgaben in den Titelgruppen, Kapitel 08 02

- in € -

Titelgruppe	Minderausgaben
67	28.489.385,22
68	1.435.000,00
69	1.400.614,78
Gesamt	31.325.000,00

Laut Haushaltsrechnung 2022 hat das Ministerium für die Umsetzung der Zwecke der GRW geplante Bundes- und Landesmittel i. H. von insgesamt 31.325.000 € nicht verausgabt.

Der Bund trägt vorbehaltlich der Bestimmungen von Artikel 91a Abs. 2 Grundgesetz die Hälfte der dem Land[70] für die Zwecke der GRW im Kapitel 08 02 in den Titelgruppen 67, 68 und 69 entstandenen Ausgaben. In diesen Titelgruppen sind Ausgaben in Höhe von insgesamt 93.976.200 € entstanden. Insofern sind in den vg. Titelgruppen geplante Landesmittel i. H. v. 15.662.500 € für die Zwecke der GRW nicht verausgabt.

In der Haushaltsrechnung 2022 ist im Kapitel 08 02 zu Titel 972 01 vermerkt, dass die Globale Minderausgabe i. H. v. 15.662.500 € bei den GRW-Landesanteilen der Ausgabetitelgruppen 67, 68 und 69 im Kapitel 08 02 erwirtschaftet sind.

Der Bund hat dem Land aufgrund der Absenkung der Mittelverteilungsquote für Sachsen-Anhalt GRW-Finanzmittel i. H. v. 74.195.453,42 € zugewiesen.[71] Einschließlich des Anteils des Landes ergibt sich ein Gesamtbetrag von 148.390.906,84 €.

[70] Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2021 (BGBl. I S. 770).

[71] Die Absenkung des Betrages der im Haushaltsjahr 2022 zugewiesenen GRW-Finanzhilfen beruht auf der durch den Koordinierungsausschuss am 20. Mai 2021 für Sachsen-Anhalt beschlossenen Absenkung der länderspezifischen Mittelverteilungsquoten auf 10,79 % in der Förderperiode 2022 bis 2027.

Laut Haushaltsrechnung 2022 sind im Kapitel 08 02 bei den Titelgruppen 67 bis 70 und im Kapitel 53 08 Titelgruppe 65 Ausgaben von insgesamt 134.251.500 € entstanden.

Sachsen-Anhalt hat im Haushaltsjahr 2022 für die Zwecke der GRW zugewiesene Finanzhilfen des Bundes i. H. v. 7.069.703,42 € nicht abgerufen.

Die im Haushaltsplan 2022 für die Zwecke der GRW geplanten Haushaltsansätze sind nicht anteilig um den Betrag gemindert, der sich durch die Absenkung der Mittelverteilungsquote und die dadurch reduzierte Bundeszuweisung ergibt. Das Land hat im Haushaltsjahr 2022 Kofinanzierungsmittel in Höhe des Absenkungsbetrages der GRW-Bundeszuweisungen nicht bereitstellen müssen.

Nach unserer Auffassung können deshalb die in der Haushaltsrechnung 2022 erklärten Einsparungen bei den Titelgruppen 67, 68 und 69 im Kapitel 0802 nicht in vollständiger Höhe als Minderausgaben bzw. Einsparungen anerkannt werden.

Deshalb sind im Haushaltsjahr 2022 für die Zwecke der GRW maximal Minderausgaben in Höhe des im Kapitel 08 02 bei den Titelgruppen 67, 68 und 69 eingesparten Landesanteils i. H. v. 7.069.703,42 € als Einsparungen anrechenbar.

Das Haushaltsgesetz 2022, der Haushaltsplan und der Haushaltsführungserlass 2022 begründen den Haushaltsansatz für die in Kapitel 08 02 bei Titel 972 01 veranschlagte Globale Minderausgabe nicht. Aus den vg. Unterlagen und der Haushaltsrechnung 2022 erschließt sich nicht, welche Annahmen die Landesregierung bezogen auf den Entwurf des Haushaltes dem Haushaltsansatz der Globalen Minderausgabe zugrunde gelegt hat.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium künftig den GRW-Mittelbedarf und im Haushaltsplan die Haushaltsansätze für die Ausgabezwecke der GRW auf der Grundlage der Ist-Ausgaben der 3 Vorjahre bemisst. Darüber hinaus ggf. notwendige zusätzlich Mittelbedarfe sind unter Beachtung der Grundsätze des § 7 LHO mit der danach gebotenen Schätzgenauigkeit sparsam und wirtschaftlich festzulegen.

5 Fehlender Nachweis eines Veranlassungszusammenhangs zwischen Corona-Pandemie und Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Einzelplan	–	53	Wirtschaftsplan Sondervermögen „Corona“
Kapitel	–	53 08	Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten - Bereich Wirtschaft und Tourismus
Titelgruppe	–	65	Kofinanzierung des Landes für zusätzliche Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Maßnahmen)

Der Bund unterstützt das Land zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur bei der Wahrnehmung der in § 1 Abs. 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW)[72] benannten Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe im Sinne von Artikels 91a Abs. 1 Grundgesetz. Der Bund trägt vorbehaltlich der Bestimmung von Artikel 91a Abs. 3 Grundgesetz die Hälfte der Ausgaben in jedem Land.

Ursprünglich hat der Bund für Sachsen-Anhalt auf der Grundlage der bis zum 31. Dezember 2021 anzuwendenden Mittelquote[73] von 13,85 % für das Haushaltsjahr 2022 die Bereitstellung von Finanzmittel i. H. v. 95.236.981,45 € geplant.

Durch Beschluss des Koordinierungsausschusses vom 20. Mai 2021 wurde die Mittelquote für das Land gemindert.[74] Dem Land wurden nunmehr GRW-Bundesmittel in Höhe von 74.195.453,42 € zur Verfügung gestellt.

---

[72] Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz) vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2021 (BGBl. I S. 770)

[73] Die länderspezifische Mittelquote (in Prozent) stellt den Anteil dar, den das einzelne Land von den gesamten GRW-Bundesmitteln erhält (vgl. z. B. Teil III Verteilung der Bundesmittel auf die Länder des Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 1. März 2021). Sie erfolgt grundsätzlich auf Grundlage des strukturpolitischen Bedarfs der Regionen.

[74] Die Absenkung des Betrages der im Haushaltsjahr 2022 zugewiesenen GRW-Finanzhilfen beruht auf der durch den Koordinierungsausschuss von Bund und Ländern am 20. Mai 2021 für Sachsen-Anhalt beschlossenen Absenkung der länderspezifischen Mittelquote auf 10,79 % in der Förderperiode 2022 bis 2027.

Der Bund hat in Reaktion auf die Corona-Pandemie im Jahr 2020 zusätzliche Mittel für die GRW zur Verfügung gestellt. Deshalb wurde mit Antrag vom 21. Oktober 2021 eine Anmeldung für eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsjahr 2021 für die Jahre 2022 bis 2024 zu Kapitel 08 02, Titel 892 67[75] in Höhe von rund 49,8 Mio. € ausgebracht. Für das Land Sachsen-Anhalt entstanden somit für das Haushaltsjahr 2021 zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von rund 24,9 Mio. €[76], aufgeteilt auf die Jahre 2022 bis 2024.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten vereinnahmte die vom Bund zugewiesenen GRW-Bundesmittel dem Bedarf entsprechend, anteilig im Kapitel 08 02 in den Titelgruppen 67 bis 70.

Der Landtag hat aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie durch Beschluss vom 14. Dezember 2021[77] für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von § 18 Abs. 5 der LHO in Verbindung mit Artikel 99 Abs. 3 Satz 3 LVerf festgestellt.

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Land das Corona-Sondervermögensgesetz (Cor-SVG)[78] einschließlich des Maßnahmekatalogs beschlossen.

Aufgrund der für das Jahr 2022 festgestellten außergewöhnlichen Notsituation hat der Gesetzgeber im Wirtschaftsplan Sondervermögen „Corona“ Landesmittel zur Finanzierung von Maßnahmen gem. § 3 Abs. 2 Cor-SVG geplant, die einen direkten Beitrag zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen leisten. Gemäß § 3 Abs. 4 Cor-SVG dürfen aus dem Sondervermögen ausschließlich die Maßnahmen finanziert werden, die in dem vom Landtag beschlossenen Maßnahmenkatalog enthalten sind.

---

75 Der Haushaltsplan 2021/2022 enthält bei Kapitel 08 02, Titel 892 67 folgenden Haushaltsvermerk: „Die Verpflichtungen dürfen zu Lasten aller Titel im Kapitel 08 02, TGr. 67, 68, 69 und 70 sowie im Kapitel 53 08, TGr. 65 in Anspruch genommen werden. Die Verpflichtungen zu Lasten Kapitel 53 08, TGr. 65 sind begrenzt auf den Betrag von 96.749.000 € abzgl. des im Haushaltsjahr 2022 in Anspruch genommenen Betrages und dürfen nur zur Umsetzung von Maßnahmen gemäß lfd. Nr. 34 des durch das Sondervermögen “Corona“ festgelegten Maßnahmenkatalogs sowie den Maßgaben des Corona-Sondervermögensgesetzes eingegangen werden.“

76 Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten ging zum Zeitpunkt der Beantragung von einer Mittelquote von 13,85 % aus.

77 LT-Drs. 8/535 vom 14. Dezember 2021.

78 Corona-Sondervermögensgesetz vom 15. Dezember 2021.

Der Landtag hat in Nr. 34 des Maßnahmekatalogs die Kofinanzierung des Landes für zusätzliche Maßnahmen im Rahmen der GRW zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie beschlossen. Für den Zeitraum von 2022 bis 2025 wurde ein Mittelbedarf von insgesamt 96.749.000 € geplant, davon für das Haushaltsjahr 2022 einen anteiligen Kofinanzierungsbedarf i. H. v. 26.850.200 €.

Aus der Begründung zur Maßnahme Nr. 34 ergibt sich, dass das Land einschätzte, dass bei mindestens 30 % der Wirtschaftsunternehmen die Auswirkungen der Corona-Krise die betrieblichen Entscheidungen für Investitionen beeinflussen. Vor diesem Hintergrund wurde durch das Land angenommen, dass 30 % der GRW-Investitionsfördermittel in den Jahren 2022 bis 2025 auf Unternehmen entfallen, die von den Auswirkungen der Corona-Krise betroffen sind. Aus diesem Grund wurden für diesen Zeitraum die voraussichtlich benötigten GRW-Landesanteile in Höhe von 30 % pauschal aus dem Sondervermögen „Corona“ finanziert.

Die Einnahmen aus den Zuweisungen des Bundes zur Finanzierung von Ausgaben für Maßnahmen, die der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie dienen, sind im Kapitel 08 02 unter Titelgruppe 70 veranschlagt. Die Kofinanzierungsanteile des Landes sind in gleicher Höhe im Wirtschaftsplan Sondervermögen “Corona“ im Kapitel 53 08 unter Titelgruppe 65 veranschlagt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hat laut Haushaltsrechnung 2022 für die Finanzierung der Zwecke der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Haushaltsmittel i. H. v. insgesamt 134.251.500 € verausgabt. Die Ausgaben sind aus folgenden Haushaltsstellen finanziert:

Tabelle 16: Haushaltsstellen im Kapitel 08 02 und Kapitel 53 08 für die Finanzierung der Zwecke der GRW

- in € -

Kapitel	Titelgruppe	Ausgaben
08 02	67	90.952.014,75
08 02	68	0,00
08 02	69	3.024.185,22
08 02	70	20.137.650,00
53 08	65	20.137.650,00
Gesamt		134.251.499,97

Quelle: Haushaltsrechnung 2022

Laut Haushaltsrechnung 2022 hat das Land aus dem Sondervermögen „Corona“ Landesmittel i. H. v. rd. 20 Mio. €[79] für die Zwecke der GRW verausgabt.

Im Ergebnis der Gegenüberstellung des in Kapitel 53 08, Titelgruppe 65 geplanten Ausgabe-Solls und der Ist-Ausgaben ergibt sich, dass das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten im Haushaltsjahr 2022 von den für die Zwecke der GRW geplanten Kofinanzierungsmitteln rund 6,71 Mio. €[80] nicht verwendet hat.

Der Bund hat nach unserer Kenntnis für die im Haushaltsjahr 2022 für die Zwecke der GRW zugewiesenen Finanzhilfen nicht festgelegt, dass Mittel anteilig für Zwecke aufgrund einer nach § 18 Abs. 5 LHO festgestellten außergewöhnlichen Notsituation verwendet werden müssen.

Der Gesetzgeber hat aufgrund seiner Feststellung des Bestehens einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von § 18 Abs. 5 der LHO im Haushaltsplan 2022 beschlossen, die Haushaltsansätze für die Haushaltsstellen in Kapitel 08 02, Titelgruppe 70 und Kapitel 53 08, Titelgruppe 65 in Höhe von 30 % pauschal aus den Finanzzuweisungen des Bundes und aus dem Sondervermögen „Corona“ zu finanzieren.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hat uns als Nachweis für die Verwendung der Finanzzuweisungen des Bundes die Auszahlungsliste Sachsen-Anhalt GRW 2022 vorgelegt. Sie enthält keine Hinweise, dass den im Haushaltsjahr 2022 geförderten Projekten coronabedingte Investitionsentscheidungen zugrunde liegen. Damit fehlt der nach § 3 Abs. 2 Cor-SVG zu erbringende Nachweis, welchen direkten Beitrag die Projekte zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen leisten (Veranlassungszusammenhang).

Entsprechend enthalten weder die Haushaltsrechnung 2022 noch der Bericht[81] der Landesregierung an den Landtag gem. § 5 Abs. 5 Cor-SVG zu den im Kapitel 53 08 Titelgruppe 65 abgerechneten Ausgaben Hinweise zur Einhaltung der rechtlichen Anforderung für die Finanzierung der Ausgaben aus dem Sondervermögen „Corona“. Insofern fehlen auch in der Rechnungslegung des Landes und im Bericht der Landesregierung die Begründungen, dass für die aus Kapitel 53 08, Titelgruppe 65 finanzierten Ausgaben die Anforderungen gemäß § 3 Abs. 2 Cor-SVG erfüllt sind.

---

79 Ausgaben lt. Haushaltsrechnung 2022 in Kapitel 53 08, Titel 883 65 i. H. v. 5.034.449,99 € sowie Titel 892 65 i. H. v. 15.103.200,01 €.

80 26.850.200 € - 20.137.650 €.

81 LT-Drs. 8/3128 vom 11. September 2023.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit des Veranlassungszusammenhangs und damit den Regelungsinhalt von § 3 Abs. 2 Cor-SVG ausdrücklich bestätigt.[82] Die Maßnahme Nr. 34 muss nach den unmittelbar für das Land Sachsen-Anhalt geltenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes damit geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung der Corona-Pandemie zu fördern.[83] Verboten sind nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes darüber hinaus Neukredite für allgemeinpolitische Maßnahmen, die allenfalls anlässlich der vermeintlich günstigen Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen werden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielen.[84]

Nur wenn der Veranlassungszusammenhang gegeben ist, kann eine Maßnahme gemäß Artikel 94 Abs. 2 LVerf mit notlagenbedingten Krediten aus dem Sondervermögen „Corona“ finanziert werden.

Ist für die im Rahmen der Haushaltsrechnung 2022 aus Kapitel 08 02, Titelgruppe 70 und Kapitel 53 08, Titelgruppe 65 finanzierten Maßnahmen hingegen kein Veranlassungszusammenhang nachgewiesen und liegen damit die Voraussetzungen gemäß § 3 Abs. 2 Cor-SVG nicht vor, sind die Ausgaben für die Maßnahmen gemäß § 34 LHO aus den Haushaltsstellen des laufenden Haushalts zu finanzieren.

Schließlich hat das Land für die Bewirtschaftung des Sondervermögens „Corona“ die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO zu beachten.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Landesregierung bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens „Corona“ die Grundsätze des § 7 LHO beachtet und zur Reduzierung der Verschuldung des Landes

- **die im Haushaltsjahr 2022 für die GRW nicht verwendeten Kofinanzierungsmittel gem. § 4 Abs. 2 Cor-SVG an den Haushalt zurückgeführt und zur Tilgung verwendet und**
- **prüft, ob das Land den für die Maßnahme Nr. 34 des Maßnahmenkatalogs geplanten Bedarf an Landesmitteln gem. § 4 Abs. 2 Cor-SVG an den Haushalt zurückführen und zur Tilgung einsetzen kann.**

[82] Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15. November 2023 (Az.: 2 BvF 1/22).
[83] Bundesverfassungsgericht, a.a.O. Rz. 134.
[84] Bundesverfassungsgericht, a.a.O. Rz. 133.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass in Zukunft der Anschein vermieden wird, die Landesregierung nutze das Vorliegen einer Notlage, um Kredite für allgemeinpolitische Aufgaben, wie z. B. die Investitionsförderung aufzunehmen.

6 Unzulässige Saldierungen – Verstoß gegen Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit

Einzelplan	09	–	Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten – Bereich Landwirtschaft und Forsten –
Kapitel	09 02	–	Allgemeine Bewilligungen, Landesfördermaßnahmen
Titel	671 01	–	Erstattungen an die Investitionsbank

Der Haushaltsansatz hatte als Ausgaben für die Kostenerstattung an die Investitionsbank 79.300 € vorgesehen. In der Haushaltsrechnung wurden Ist-Ausgaben von 0 € ausgewiesen. Nach den Erläuterungen zu diesem Titel hat das Land immer noch ein Guthaben bei der Investitionsbank. Diese verrechnet ihre Ausgaben damit.

Nach Informationen des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten belief sich das Guthaben bei der Investitionsbank per

31. Dezember 2022 auf	141.949,66 €	und
31. Dezember 2023 auf	61.930,87 €.	

Im Jahr 2022 hat es einen Betrag von 15.301,38 € und im Jahr 2023 einen Betrag von 80.018,79 € verrechnet. Das Ministerium geht davon aus, dass das bestehende Guthaben im Haushaltsjahr 2024 aufgebraucht wird.

Nach unserer Auffassung widerspricht diese Vorgehensweise dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit und steht nicht im Einklang mit § 12 Haushaltsgesetz 2022 und § 45 LHO.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig von unzulässigen Saldierungen abgesehen wird.

7 Veranschlagungshöhe und Nachweis einer Globalen Minderausgabe im Einzelplan 17

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt – Kultur –
Kapitel	17 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	972 01	–	Globale Minderausgabe

Im Jahr 2022 war bei Kapitel 17 02, Titel 972 01 eine Globale Minderausgabe von 6.018.800 € veranschlagt. [85] Diese Globale Minderausgabe resultiert aus einem Änderungsantrag der Koalition vom 5. Mai 2022 im Ausschuss für Finanzen zum Haushaltsplanentwurf 2022.[86] In der Begründung heißt es:

> „Die Globale Minderausgabe dient zur Deckung der Änderungsanträge Nr. 25 - 27 und 29 - 32 des Einzelplans 17“.

In diesen Änderungsanträgen waren Mehrausgaben in Höhe der Globalen Minderausgabe für verschiedene Zwecke dargestellt. Sie fanden Eingang in den Haushaltsplan 2022.

Globale Minderausgaben sind Verfügungsbeschränkungen im Haushalt, die nicht im Einzelnen, sondern global bezeichnet sind. Sie ersetzen gezielte Ausgabenkürzungen und überlassen es der Exekutive, die pauschale Ausgabenkürzung innerhalb eines Etats zu erwirtschaften. Der Landtag bedient sich insoweit seines Budgetrechts, als er lediglich eine Globalentscheidung trifft.

Die Erwirtschaftung einer Globalen Minderausgabe erfolgt dadurch, dass die Ansätze aller oder bestimmter Haushaltstitel im Haushaltsvollzug entsprechend gekürzt und damit nicht in Anspruch genommen werden dürfen. Die Kontrolle der Verteilung und Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe erfolgt in aller Regel im Rahmen der Haushaltsrechnung, die einen entsprechenden Nachweis enthalten muss.

a) Höhe der veranschlagten Globalen Minderausgabe bei Kapitel 17 02

Die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und Bestimmtheit gelten für die Aufstellung von Haushaltsplänen. Eine sogenannte „Bodensatzabschöpfung“ im Vollzug nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigungen ist auch nach unserer Auffassung

[85] Im Haushaltsplan 2022 war u. a. auch bei Kapitel 13 02, Titel 972 01 eine Globale Minderausgabe von 242.661.400 € veranschlagt.
[86] LT-Drs. 8/810, Vorlage 218.

grundsätzlich möglich, soweit bei der Auf- und Feststellung des Haushaltsplans angemessene Mühe darauf verwendet wird, die Differenz zwischen den veranschlagten Soll- und den späteren Ist-Werten zu minimieren.[87] Nach den Recherchen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages zum Haushaltsplan 2024 ist eine geplante Globale Minderausgabe von 3 % bundesweit ein seltener und hoher Wert[88].

Im Haushaltsplan 2022 waren im Einzelplan 17 insgesamt Ausgaben von 167.882.000 € (ohne Globale Minderausgabe) veranschlagt. Bezogen auf die geplanten Ausgaben betrug der prozentuale Anteil der Globalen Minderausgabe:

(6.018.800 € / 167.882.000 €) x 100 = **3,59 %**

Wir weisen darauf hin, dass im Einzelplan 17 verschiedene Kapitel und Titel veranschlagt sind, bei denen eine Einsparung (Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe) nicht oder nur sehr erschwert möglich ist, weil diesen Veranschlagungen (mehrjährige) vertragliche Verpflichtungen zugrunde liegen. Dies betrifft insbesondere zumindest die Ausgaben folgender Haushaltsstellen:

Tabelle 17: Haushaltsstellen mit Veranschlagungen auf Basis vertraglicher Verpflichtungen

- in € -

HH-Stelle	Empfänger	Art der Verpflichtung	Planansatz
Kap. 17 10	Stiftung Gedenkstätten	Finanzierungsvereinbarung	4.074.400
Kap. 17 75	Institutionell Geförderte	Institutionelle Förderung	3.250.800
Kap. 17 76 div. Titel	Stiftungen des Kulturbereichs	v. a. Finanzierungsvereinbarung	56.643.500
Kap. 17 84, Titel 633 74	Geförderte Theater	Theaterverträge	40.981.500
		Summe	**104.950.200**

Quelle: Haushaltsrechnung 2022

Daraus ergibt sich, dass die Globale Minderausgabe im Wesentlichen nur bei den anderen Haushaltsstellen des Einzelplanes 17 zu erwirtschaften war. Bezogen auf die Summe der Planansätze dieser Haushaltsstellen (167.882.000 € - 104.950.200 € = 62.931.800 €) ergibt sich folgender prozentualer Anteil der Globalen Minderausgabe:

(6.018.800 € / 62.931.800 €) x 100 = **9,56 %**

[87] LT-Drs. 8/3037, Vorlage 36 zu Einzelplan 13 - FIN - Schreiben des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes vom 27. September 2023 zur Rechtmäßigkeit der im Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 vorgesehenen Globalen Minderausgabe, Pkt. C.2.

[88] LT-Drs. 8/3037, Vorlage 36 zu Einzelplan 13 - FIN (s. o.), Pkt. C.3.

Die Landesverwaltung musste also nahezu 10 % ihres disponiblen Haushaltsvolumens einsparen, um die veranschlagte Globale Minderausgabe zu erwirtschaften. Die veranschlagten Zweckbestimmungen blieben hingegen gleich.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Veranschlagung von globalen Titeln und insbesondere von Globalen Minderausgaben nur erfolgt, wenn sorgfältige Schätzungen im Haushaltsaufstellungsverfahren einen sogenannten „Bodensatz“ überhaupt eröffnen. Die Höhe der Globalen Minderausgabe sollte haushaltsverfassungsrechtliche Vorgaben nicht übersteigen.

b) Dokumentation zur Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe

Bei Kapitel 17 02, Titel 972 01, ist in der Begründung zur Haushaltsrechnung 2022 dokumentiert: „Globale Minderausgabe wurde bei diversen Titeln des EPL 17 erwirtschaftet.“ In der Haushaltsrechnung wird an den folgenden Haushaltsstellen auf die „anteilige Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe“ hingewiesen:

- Kapitel 17 10, Titel 894 01 mit 129.400 €,
- Kapitel 17 76, Titel 685 59 mit 270.000 €.

Insofern sind 399.400 € der Globalen Minderausgabe von insgesamt 6.018.800 € erkennbar in der Haushaltsrechnung 2022 erklärt. Weitere Haushaltsstellen sind nicht benannt.

Wir baten die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur um Information, an welchen Haushaltsstellen und in welcher Höhe Mittel für die Globale Minderausgabe im Einzelplan 17 insgesamt erwirtschaftet werden konnten.

> *Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur äußerte mit Schreiben vom 21. Februar 2024, dass der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Beiträge zur Haushaltsrechnung ab dem Haushaltsjahr 2017“[89] in Nr. 5 unter anderem regelt, wann Minderausgaben in der Haushaltsrechnung zu erläutern sind. Zudem übersandte uns die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur eine Anlage, welche die Haushaltsstellen mit den jeweils ausgewiesenen Beiträgen zur Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe dokumentiert.*

[89] MBl. LSA 5/2018, S. 65 ff.

Die Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur ist wegen Nr. 5 des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen vom 26. Januar 2018[90] dahingehend rechtlich zutreffend, dass die Minderausgaben nicht zwingend zu begründen sind. Zudem ist festzustellen, dass die eingesparten Mittel des Einzelplanes die einzusparende Summe der Globalen Minderausgabe von 6.018.800 € erbracht haben.

Dennoch halten wir es wegen der Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit für geboten, die Erwirtschaftung einer Globalen Minderausgabe in der Haushaltsrechnung kenntlich zu machen. Der Haushaltsgesetzgeber und Dritte müssen aus unserer Sicht in der Lage sein zu beurteilen, welche Ausgaben zur Erwirtschaftung nicht getätigt und welche Zwecke damit nicht oder geringer als geplant verfolgt wurden.
Insbesondere bei der oben beschriebenen Veranschlagungspraxis zur Deckung von Änderungsanträgen durch die Globale Minderausgabe ist es nach unserer Ansicht zwingend erforderlich, dass der Haushaltsgesetzgeber über die Deckungsquellen seiner Änderungsanträge schließlich über die Haushaltsrechnung informiert wird. Nur so ist eine Steuerung des Haushaltes in den folgenden Haushaltsjahren durch den Haushaltsgesetzgeber sinnvoll möglich.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, in der Haushaltsrechnung diejenigen Haushaltsstellen und Beträge in der Spalte „Begründung“ zu kennzeichnen, die zur Erwirtschaftung einer Globalen Minderausgabe herangezogen werden.

Aus seiner Sicht ermöglicht dies dem Haushaltsgesetzgeber und Dritten, Informationen darüber zu erhalten, welche ursprünglich geplanten Zwecke in welcher Höhe nicht verfolgt und bewirtschaftet wurden.

8 Zahlung ohne sachlichen Grund an die Stiftung „Vereinigte Domstifter zu Merseburg und Naumburg und des Kollegiatstifts Zeitz“

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur – Kultur –
Kapitel	17 76	–	Stiftungen des Kulturbereiches
Titel	685 59	–	Zuschüsse an die Stiftung Vereinigte Domstifter zu Merseburg und Naumburg und des Kollegiatstifts Zeitz

[90] A. a. O.

Gemäß § 34 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Bei Kapitel 17 76, Titel 685 59 veranschlagt das Land die Zuschüsse an die Stiftung „Vereinigte Domstifter zu Merseburg und Naumburg und des Kollegiatstifts Zeitz“.
Im Jahr 2022 wurden 416.000 € verausgabt. Diese Mittel setzten sich zusammen aus 150.000 € gemäß Finanzierungsvereinbarung (2020) und 266.000 € infolge einer Sonderfinanzierungsvereinbarung (2022).
Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2022 wurde in der sogenannten Bereinigungssitzung der Bar-Ansatz bei diesem Titel um 536.000 € erhöht. Zudem wurde eine Verpflichtungsermächtigung (2023 bis 2025) von 1,842 Mio. € mit dem Ziel ausgebracht, ab 2022 die tarifgerechte Bezahlung der Beschäftigten gemäß Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder abzusichern.

Die Sonderfinanzierungsvereinbarung zwischen der Stiftung und dem Land datiert vom 16. Dezember 2022. Sie regelt u. a. in § 1 Abs. 1 Satz 2, dass vor der tarifgerechten Bezahlung eine „Organisations- und Personalüberprüfung durch[zu]führen [ist], um die Anforderungen an die Struktur und das Personal der Stiftung zur satzungsmäßen Aufgabenwahrnehmung zu überprüfen und im Ergebnis entsprechend anzupassen.“

Am 13. November 2023 wurde in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen bestätigt, dass der Abschlussbericht zur Organisationsuntersuchung am 7. November 2023 bei der Stiftung eingegangen ist.

Es ist festzustellen, dass kein Zahlungsgrund für die Landesverwaltung aus der Sonderfinanzierungsvereinbarung vom 16. Dezember 2022 bestand, weil

- die Finanzierungsvereinbarung erst am 16. Dezember 2022 unterzeichnet worden ist und somit zumindest im Haushaltsjahr 2022 keine zusätzlichen Mittel für Vergütungszahlungen benötigt wurden,
- die Regelungen der Sonderfinanzierungsvereinbarung vorsahen, dass vor der tarifgerechten Bezahlung der Beschäftigten zunächst „als Grundlage“ eine Organisationsuntersuchung durchgeführt werden sollte. Dieses erforderliche Ergebnis lag erst mit dem Abschlussbericht vom 7. November 2023 vor. Erst danach konnte die – ebenfalls in der Sonderfinanzierungsvereinbarung (§ 1 Abs. 1) geregelte – Anpassung der Vergütung erfolgen.

Wir stellen fest, dass das Land aus Kapitel 17 76, Titel 685 59 Mittel von 266.000 € als Zuwendung gezahlt hat, für die im Haushaltsjahr 2022 seitens der Stiftung kein Bedarf vorliegen konnte. Das Land hat somit gegen § 34 Abs. 2 LHO verstoßen, da kein sachlicher Grund für die Zahlung gegeben war.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig sichergestellt wird, Zahlungen nur dann zu tätigen, wenn ein sachlicher Grund vorliegt und alle erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

9 Landesbetriebe

Verspätete Vorlage der Jahresabschlüsse

Das Land hat in der Anlage 7 der Haushaltsrechnung - Übersicht über den Jahresabschluss bei den Landesbetrieben - lediglich den vorläufigen Jahresabschluss zum 31. Dezember 2022 des

- Landeszentrums Wald (Kapitel 09 80),
- Landesforstbetriebs (Kapitel 09 80) und
- Landwirtschaftlichen Betriebs Iden der Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau (Kapitel 09 60)

aufgeführt. Uns liegen nunmehr die endgültigen Jahresabschlüsse der o. a. § 26 LHO-Betriebe vor.

a) Fristen zur Vorlagepflicht

Das Ministerium der Finanzen hat in seinem „Grundsatzerlass zu den Landesbetrieben nach § 26 Landeshaushaltsordnung Sachsen-Anhalt“ zur Vorlagepflicht der Jahresabschlüsse der Betriebe Folgendes festgelegt:

> „Der Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang) und der Lagebericht sind innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres aufzustellen (§ 264 Abs. 1 Satz 3 HGB) und der zuständigen obersten Landesbehörde zur Prüfung vorzulegen.
> In begründeten Einzelfällen kann die Frist um höchstens drei Monate verlängert werden.

> Innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres ist der Jahresabschluss dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof vorzulegen.[91]

Der Jahresabschluss der o. g. Landesbetriebe war dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof innerhalb von 6 Monaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, mithin bis zum 30. Juni 2023, vorzulegen.
Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hat uns die endgültigen Jahresabschlüsse verspätet - nämlich im Januar 2024 bzw. den des Landesforstbetriebs erst im Mai 2024 - vorgelegt.

b) Entscheidung über das Ergebnis des Wirtschaftsjahres

Das Ministerium der Finanzen hat in dem vorgenannten Grundsatzerlass auch Regelungen zu Rücklagen, Gewinnverwendung und Deckung des Fehlbetrages getroffen:

> „Über Vorabausschüttungen und die Ergebnisverwendung hat die zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zu entscheiden.“ [92]

Nach unserer Auffassung hat auf Grund der fehlenden Fristbestimmung im Grundsatzerlass die Entscheidung unverzüglich[93] stattzufinden.

Das Ministerium der Finanzen hat am 23. Februar 2024 dem Vorschlag des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten über die Ergebnisverwendung des Landwirtschaftlichen Betriebs der Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau zugestimmt.
Die Entscheidung über die Ergebnisverwendung lag uns für die beiden forstlichen Landesbetriebe bis Redaktionsschluss dieses Jahresberichts - also 18 Monate nach Abschluss des Haushaltsjahres 2022 - noch nicht vor.

---

91 Nr. 3.3 Grundsatzerlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO, RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 11. Juli 2012 – 25-4012/10 (MBl. LSA 2012, S. 464), geändert durch RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 21. März2017 (MBl. LSA 2017, S. 187).
92 Nr. 3.9 Grundsatzerlass.
93 Die Legaldefinition des § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB bedeutet „ohne schuldhaftes Zögern“ und gilt für das gesamte deutsche Recht (Privatrecht und öffentliches Recht).

c) Vorläufige Jahresabschlüsse in der Haushaltsrechnung

Weiterhin haben wir festgestellt, dass die Angaben der vorläufigen Jahresabschlüsse in der Haushaltsrechnung nicht mit denen der endgültigen, testierten Jahresabschlüsse der Betriebe übereinstimmen.

- Das Land weist für den landwirtschaftlichen Betrieb Iden in der Haushaltsrechnung eine Bilanzsumme von 11.133.504,66 € aus. Im testierten Jahresabschluss des Betriebes beträgt die Bilanzsumme hingegen 11.121.887,66 €.
- Beim Landeszentrum Wald gibt es abweichende Darstellungen zwischen Haushaltsrechnung und testiertem endgültigen Jahresabschluss in der Gewinn- und Verlustrechnung.

Die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe sind Teil der Haushaltsrechnung und sollten als solche

- zum einen rechtzeitig zur Veröffentlichung der Haushaltsrechnung als endgültige Jahresabschlüsse - und nicht nur vorläufige - fertiggestellt sein und
- zum anderen mit den Zahlenwerten der testierten Jahresabschlüsse übereinstimmen.

Dies war hier nicht der Fall. Die Haushaltsrechnung ist somit nicht korrekt. Mit den für die Entlastung notwendigen Unterlagen befasst sich lediglich der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung. Eine Korrektur der Haushaltsrechnung findet damit jedoch nicht statt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, das Landeszentrum Wald und den Landesforstbetrieb wegen der fehlenden Entscheidung über die Ergebnisverwendung von der Entlastung auszunehmen.

Er weist darauf hin, dass er die verspätete Vorlage der Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und die fehlende rechtzeitige Entscheidung über das Einvernehmen des Ministeriums der Finanzen bereits in früheren Jahresberichten beanstandet hat.

Wenn die Landesregierung nicht in der Lage ist, Teile der Haushaltsrechnung rechtzeitig fertigzustellen, die zugehörigen Unterlagen sukzessive zu prüfen und unverzüglich eine Entscheidung über die Prüfergebnisse zu treffen, kommen nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei einer Verstetigung dieser Versäumnisse Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung auf.

Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass dies in schwerwiegenden Fällen einer Entlastung der Landesregierung entgegenstehen kann (Artikel 97 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 LVerf).

Weitere Feststellungen zu den Landesbetrieben

Landeszentrum Wald

Einzelplan	09	–	Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten – Landwirtschaft und Forsten –
Kapitel	09 80	–	Landeszentrum Wald

Wir stellten im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung fest, dass das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten beabsichtigt, den nicht verwendeten Investitionszuschuss von 55.207,03 € der zweckgebundenen Rücklage für die Sanierung des Jugendwaldheims „Drei Annen“ zuzuführen (siehe E-Mail des Ministeriums vom 13. Februar 2024).

Wir weisen darauf hin, dass die Investitionszuschüsse im Haushaltsplan nicht mit einem Übertragbarkeitsvermerk versehen sind und der § 26 LHO-Betrieb daher die nicht verbrauchten Investitionszuschüsse wieder an das Land abzuführen hat.[94]
Das Ministerium teilte hierzu u. a. mit, dass es den Hinweis zur Kenntnis genommen hat und für die künftigen Haushaltsjahre beabsichtige, einen entsprechenden Haushaltsvermerk auszubringen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das Landeszentrum Wald den nicht verwendeten Investitionszuschuss von 55.207,03 € an den Landeshaushalt abführt.

[94] Nr. 2.2.3 Grundsatzerlass i. V. m. § 34 Abs. 2 LHO sowie § 45 Abs. 1 LHO.

Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft

Einzelplan	15	–	Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt – Energie, Klimaschutz und Umwelt –
Kapitel	15 03	–	Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft

Der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (LHW) ist ein Landesbetrieb gemäß § 26 LHO.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt übersandte uns mit Schreiben vom 11. Oktober 2023 den Jahresabschluss des Landesbetriebes zum 31. Dezember 2022.
Der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft hat im Jahr 2022 einen Jahresüberschuss von 184.021,57 € erwirtschaftet, der auf Vorschlag des Ministeriums für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt auf neue Rechnung vorgetragen werden sollte.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt hatte das Ministerium der Finanzen um Zustimmung hinsichtlich der beabsichtigten Verwendung des Jahresüberschusses 2022 des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft gebeten. Die Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 24. November 2023 liegt uns auf Nachfrage erst seit dem 12. Januar 2024 vor.

Der Jahresabschluss war dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof innerhalb von 6 Monaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, mithin bis zum 30. Juni 2023, vorzulegen.[95] Wir verweisen hierzu auf unsere obigen Ausführungen zu den Landesbetrieben im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Umwelt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Verfahren zur Prüfung des Jahresabschlusses, zur Entscheidung über die Ergebnisverwendung und die Unterrichtung des Landesrechnungshofes zukünftig unaufgefordert sowie fristgerecht durchgeführt wird.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, der Entlastung des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft zuzustimmen.

[95] Nr. 3.3 Grundsatzerlass.

IV Weitere Prüfungsergebnisse

Einzelplan	–	07	Ministerium für Bildung
Kapitel	–	07 02	Allgemeine Bewilligungen
	–	07 30	Förderung Schulbau – Ausstattung -
Titel	–	verschiedene	
Geprüftes Haushaltsvolumen	–	15,3 Mio. €	
Haushaltsjahre	–	2020 bis 2021	

1 Spätausstattung statt Sofortausstattung mit mobilen Endgeräten

Die während der coronabedingten Schulschließungen angestrebte schnelle Ausstattung von benachteiligten Schülerinnen und Schülern mit einsatzfähigen mobilen Endgeräten war erst nach einem Jahr abgeschlossen. Die Umsetzung des Programms nahm zu viel Zeit in Anspruch. Das Ministerium für Bildung nutzte nicht bereits vorhandene Strukturen, sondern führte das Förderverfahren und einen Teil der Beschaffungen selbst durch. Hierfür fehlten effektive und effiziente Personal- und Organisationsstrukturen.

Das Ministerium für Bildung führte zu den Umsetzungsalternativen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Auch notwendige Bedarfsermittlungen darüber, wie viele Schülerinnen und Schüler aufgrund sozialer Ungleichgewichte nicht über eigene Endgeräte verfügen, wurden nicht angestellt. Die bereitgestellten Mittel wurden demnach nicht bedarfsgerecht auf die Schulen verteilt mit der Folge, dass sich an zahlreichen Schulen ungenutzte Geräte befanden.

Von Dataport AöR in Rechnung gestellte Beträge zahlte das Ministerium, ohne zuvor die tatsächliche Lieferung und die Funktionstüchtigkeit der Geräte geprüft zu haben.

Das Ministerium für Bildung behinderte durch seine unzureichende Mitwirkung erheblich den Landesrechnungshof bei der Durchführung seiner Prüfung.

1. Vorbemerkungen

Bund und Länder schlossen 2019 die Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“. Angesichts der anhaltenden Schulschließungen während der Corona-Pandemie beschlossen sie, zusätzliche 500 Mio. € für die Anschaffung digitaler Endgeräte für benachteiligte Schülerinnen und Schüler bereitzustellen. Hierfür wurde am 14. Mai 2020 eine Zusatzvereinbarung über das Sofortausstattungsprogramm (1. ZV) geschlossen, die am 4. Juli 2020 in Kraft trat. Auf Sachsen-Anhalt entfielen ca. 13,8 Mio. € der Bundesmittel. Das Land stellte weitere 1,5 Mio. € als Eigenanteil (mindestens 10 % der Bundesmittel) bereit.

Zweck des Programms war es, in der Zeit des durch die Corona-Maßnahmen eingeschränkten Schulbetriebes einem möglichst hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern digitalen Unterricht zu Hause zu ermöglichen. Voraussetzung war ein besonderer Bedarf an Geräten aus Sicht der Schulen zum Ausgleich sozialer Ungleichgewichte, die das Erreichen der Unterrichtsziele gefährdeten.

Wir haben die Umsetzung des Sofortausstattungsprogramms in den Jahren 2021 und 2022 geprüft. Dabei sollten insbesondere Erkenntnisse über die Zweckmäßigkeit des gewählten Verfahrens und über die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes gewonnen werden. Neben Erhebungen im Ministerium für Bildung wurden 8 Schulträger mit 14 Schulen konkret einbezogen.

2. Ziel einer schnellen Ausstattung während des Lockdowns verfehlt

Bereits aus dem Namen der 1. ZV ergibt sich eine sofortige Umsetzung durch die schnellstmögliche Bereitstellung der Geräte. Es war eine vollständige Verausgabung der Bundesmittel für das Jahr 2020 anzustreben.

In Sachsen-Anhalt kam es zur landesweiten Schließung der Schulen vom 16. März 2020 bis 1. Juli 2020. Die Schulen wurden erneut landesweit in der Zeit vom 16. Dezember 2020 bis zum 25. Mai 2021 geschlossen. Darüber hinaus gab es individuelle Schulschließungen.

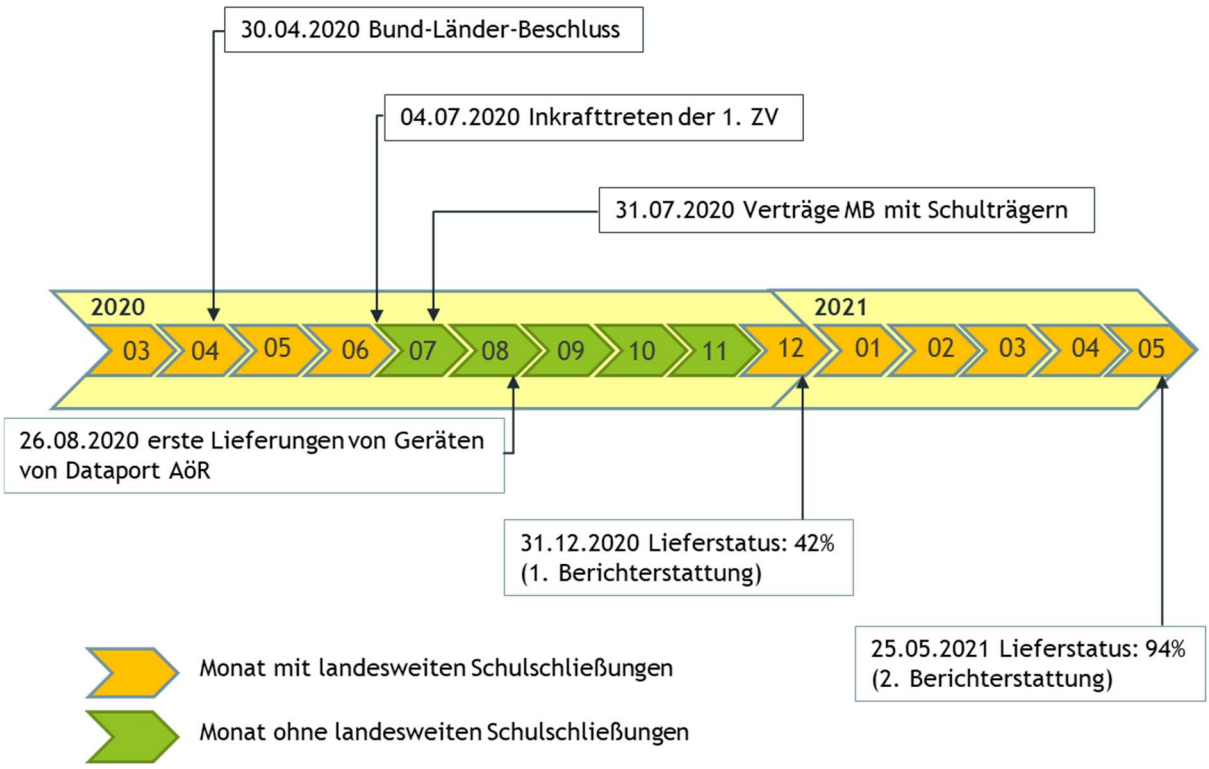
Mit Beginn der ersten Schulschließungen bestand Bedarf an mobilen Endgeräten zur Unterstützung des digitalen Unterrichtes zu Hause. Das Ministerium für Bildung informierte allerdings erst mit Schreiben vom 10. Juli 2020, also eine Woche nach dem Ende der ersten landesweiten 15-wöchigen Schulschließungen, alle Schulträger im Land Sachsen-Anhalt über die 1. ZV und die 2 Varianten der Umsetzung. Neben der Beschaffung durch die Schulträger als

dezentrale Variante bot das Land als 2. Variante eine zentrale Beschaffung über Dataport AöR an. Am 31. Juli 2020 unterzeichnete das Ministerium die Verträge für beide Varianten einseitig und versendete diese an alle Schulträger. Letztlich entschieden sich 148 Schulträger für die dezentrale und 60 Schulträger für die zentrale Variante. Erste Auszahlungen tätigte das Land ab November 2020.

Zu den Stichtagen 31. Dezember 2020 und 21. Mai 2021 fragte das Ministerium die Liefermengen und die Anzahl der noch nicht gelieferten Geräte bei allen Schulträgern ab. Die Beantwortung ergab, dass zum 1. Stichtag erst 42 % der Geräte (13.067 Endgeräte) an die Schulträger ausgeliefert waren. Zum 2. Stichtag erhöhte sich der Lieferumfang an die Schulträger auf 94 % der Geräte (16.063 Endgeräte). Wann und in welchem Umfang einsatzfähige Geräte die Schülerinnen und Schüler tatsächlich erreichten, erhob das Ministerium nicht.

Bezogen auf die von uns konkret befragten Schulen hat nur eine der 14 Schulen die Leihgeräte noch im Jahr 2020 eingesetzt (ab dem 18. Dezember 2020).

Abbildung 3: Zeitachse Umsetzung Sofortausstattungsprogramm



Nach unserer Auffassung dauerte die Umsetzung des Sofortausstattungsprogramms zu lange. Ein Teil der Gründe wie

- die zunächst fehlende rechtsverbindliche Finanzierungsgrundlage durch das späte Inkrafttreten der 1. ZV am 4. Juli 2020,
- die bereits eingetretenen Lieferengpässe am Markt durch die weltweit hohe Nachfrage,
- die Dauer der von den Schulträgern durchgeführten Ausschreibungsverfahren sowie
- die z. T. langwierige Einrichtung der gelieferten Geräte in den Schulen

lag außerhalb des Verantwortungsbereiches des Ministeriums für Bildung.

Das Ministerium war sich der Eilbedürftigkeit durchaus bewusst. Es stellte die Finanzmittel in einem sehr einfachen Verfahren zur Verfügung. Antragsbearbeitungszeiträume verkürzte es durch pauschale Bereitstellung. Zudem bot das Ministerium den Schulträgern eine zentrale Beschaffung durch das Land an, um ihnen eigene Vergabeverfahren zu ersparen.

Dennoch hat das Ministerium seine Möglichkeiten einer Beschleunigung der Umsetzung nicht vollständig ausgeschöpft. Beispielsweise wäre ein vorzeitiger Maßnahmebeginn möglich gewesen. Insbesondere hätte es aus unserer Sicht die Schulträger effektiv mit Hinweisen zu den bestehenden erheblichen Vergabevereinfachungen zur Beschleunigung von Beschaffungen[96] unterstützen können und müssen.

Auch durch Hinweise und Hilfen an die Schulträger zu gleichgelagerten Problemen wie

- Einrichtung und Wartung der Geräte sowie technischer Support und Inventarisierung,
- Auswahlentscheidung der zu begünstigenden Schülerinnen und Schüler,
- Datenschutz sowie rechtliche Fragen im Umgang mit Verlust, Schaden und Haftung

wären zeitliche Verkürzungen möglich gewesen.

Das Ministerium wurde diesbezüglich bereits im Mai 2020 von diversen Interessenvertretern auf aus deren Sicht bestehende Umsetzungshindernisse hingewiesen. Diese bestanden z. B.

[96] Leistungen oberhalb der EU-Schwellenwerte konnten sehr schnell und verfahrenseffizient insbesondere über das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb nach § 119 Abs. 5 GWB i. V. m. § 14 Abs. 4, 17 Vergabeverordnung (VgV) beschafft werden. Für Verfahren unterhalb des EU-Schwellenwertes war eine freihändige Vergabe durch den Tatbestand der besonderen Dringlichkeit ebenfalls gerechtfertigt. Mit Rundschreiben vom 11. Mai 2020 legte das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten fest, dass für Verfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte das Rundschreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 19. März 2020 unmittelbar gilt.

in nicht ausreichendem Knowhow der Schulträger, fehlenden Sicherheitskonzepten oder der Entstehung zusätzlicher Lasten für die Schulen.

Diese Probleme hätte das Ministerium durch Hilfestellungen abfedern und die Arbeit der Schulen und Schulträger vereinfachen und vereinheitlichen können. Möglich wären z. B. eine Mustertabelle für die Inventarisierung, Hinweise zu Vergabevereinfachungen und ein Fragen-Antworten-Katalog zu rechtlichen Problemen gewesen. Mehr Sicherheit bei den Schulträgern hätte den Prozess der Umsetzung beschleunigen können.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die Umsetzungszeiträume dem Zweck des Sofortausstattungsprogrammes nur eingeschränkt gerecht wurden. Die dringend benötigten Leihgeräte erreichten die Schülerinnen und Schüler oft zu spät.

> *In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 13. Juni 2024 erläuterte das Ministerium für Bildung hierzu, dass das Pandemiegeschehen und die damit verbundene Notwendigkeit zur zügigen Umsetzung der Maßnahme vom Landesrechnungshof in der Sachdarstellung weitestgehend vernachlässigt werde. Nach Auffassung des Ministeriums stehe die vom Landesrechnungshof aufgeführte zeitliche Abfolge des Inkrafttretens und Versendens der Verträge im Widerspruch zur angeblich verzögerten Umsetzung. Nach seiner Auffassung hätte allein die Wahl der zentralen Beschaffungsvariante zu einer Beschleunigung führen können.*

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass der Bund-Länder-Beschluss über das Sofortausstattungsprogramm am 30. April 2020 gefasst und die Zusatzvereinbarung am 14. Mai 2020 in ihrem finalen Wortlaut geschlossen wurde. Spätestens ab diesem Zeitpunkt konnte das Ministerium mit konkreten Vorbereitungen beginnen. Daher halten wir an unserer Auffassung fest, dass das Ministerium seine Möglichkeiten einer Beschleunigung der Umsetzung nicht vollständig genutzt hat. So wurde bspw. weder die bestehende Möglichkeit eines vorzeitigen Maßnahmebeginns wahrgenommen noch das in der Information der Schulträger liegende Potential ausgeschöpft.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der Zuwendungszweck – Aufrechterhaltung des Schulbetriebes bei Schulschließungen - aus seiner Sicht nicht erreicht wurde.

3. Unzweckmäßige Durchführung des Förderverfahrens durch das Ministerium für Bildung

Gemäß § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt (OrgG LSA) sollen die obersten Landesbehörden nur die Vorbereitung der Gesetzgebung und allgemein lenkende Aufgaben sowie zentrale Aufgaben der Planung, der Aufsicht und der Erfolgskontrolle wahrnehmen. Die Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben und die Bearbeitung von Einzelfällen sind in der Regel den nachgeordneten Landesbehörden vorbehalten.

Das Land Sachsen-Anhalt hat bereits für die organisatorische und administrative Umsetzung der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ die „Landesinitiative für nach-haltige digitale Infrastrukturen für Unterricht und Schule“ (LINDIUS) ins Leben gerufen und am LISA in Halle (Saale) etabliert. Das Ministerium für Bildung nutzte die vorhandene Struktur jedoch für die 1. ZV nicht. Vielmehr erfolgte deren Umsetzung ausschließlich im Ministerium für Bildung selbst. Die damit zusammenhängenden Aufgaben sind neben den fortbestehen-den bisherigen Aufgaben des Fachreferates zusätzlich angefallen. Zwei weitere Zusatzvereinbarungen zur Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ hat das Ministerium gleichfalls selbst administriert.

Nach Aussage des Ministeriums standen dort zunächst 3 Vollzeitäquivalente zur Verfügung. Ab dem 1. Januar 2021 erhöhte sich die Anzahl auf 4 und ab dem 1. April 2021 auf 5 Vollzeitäquivalente.

Durch die Übernahme der Administration des Sofortausstattungsprogramms für 208 Schulträger hatte das Ministerium folgende Aufgaben zusätzlich durchzuführen:

- angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrolle,
- die „Richtlinienausgestaltung“ bzw. Information der Schulträger,
- die Entscheidungsfindung über die Verteilung und Wichtung der Fördermittel,
- die Berechnung der jeweiligen Förderbeträge und deren Auszahlung,
- die Festlegung von Fördervoraussetzungen sowie der Regelungen über die Auszahlung, die Verwendung und den Nachweis der Mittel,
- die komplette Kommunikation mit den Schulträgern bis hin zur Fertigung der Zuwendungsverträge,
- die Überwachung der Mittelverwendung sowie
- die Einhaltung der Berichtspflichten gegenüber dem Bund.

Hinzu kam die unter Nr. 4 dargestellte Aufgabe einer Beschaffungsstelle für 60 Schulträger.

Wir haben festgestellt, dass die Umsetzung des Sofortausstattungsprogramms durch das Ministerium mangelhaft und kritikwürdig war.

Es fehlten insbesondere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Bedarfsprüfungen, die für den Erfolg des Programmes – eine schnelle Ausstattung – maßgeblich gewesen wären. Neben gravierenden Dokumentationsmängeln nahm das Ministerium zudem überwiegend keine Prüfung von Lieferungen vor Rechnungsausgleich vor. Die Begleitung des Programms war weiterhin hinsichtlich der Unterstützung der Schulträger, der Verwendungsnachweisprüfung sowie Erfolgskontrolle und der Überwachung der getroffenen Regelungen unzureichend. Zu-dem hat das Ministerium seine eigene personelle Ausstattung nicht bei der zusätzlich übernommenen Aufgabe berücksichtigt.

Nach unserer Einschätzung waren für die vorgefundenen, teils gravierenden Mängel diese eigene unzureichende Personalausstattung sowie die fehlende Arbeitsroutine im Ministerium für diese Aufgaben ausschlaggebend. Wir können nicht nachvollziehen, weshalb das Ministerium die für die Umsetzung des DigitalPaktes bereits vorhandene Struktur (LISA sowie Landesverwaltungsamt) nicht genutzt hat und darüber hinaus zusätzliche Aufgaben für die Schulträger übernommen hat.

> In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. April 2024 weist das Ministerium für Bildung darauf hin, dass der nachgeordnete Bereich und das Landesverwaltungsamt in erfolgten Beratungen eine Bearbeitung aufgrund nicht vorhandener Personalkapazitäten abgelehnt hätten. Jedoch seien diese Beratungen nicht ausreichend dokumentiert worden. Im Übrigen bestehe der grundsätzliche Konsens darüber, dass operative Tätigkeiten nicht in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums fallen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Bildung künftig auch im Rahmen von eiligen Maßnahmen eine effiziente und ordnungsgemäße Arbeit der Verwaltung sicherstellt. Vor der Übernahme von zusätzlichen Aufgaben ist sorgfältig zu prüfen, ob diese Aufgabe durch das Ministerium erfüllt werden sollte. In den Abwägungsprozess sind die eigenen organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen zwingend einzubeziehen.

4. Keine entscheidenden Vorteile durch die zentrale Beschaffung durch das Ministerium für Bildung

Nach der 1. ZV war die Beschaffung der mobilen Endgeräte durch die Länder, die Schulträger oder in deren Auftrag möglich. Das Ministerium für Bildung hatte die Abwägung hierüber im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Danach ist auch zu prüfen, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss und ob sie durch die staatliche Stelle durchgeführt werden muss. Es sind die relevanten Lösungsmöglichkeiten, deren Nutzen und Kosten zu ermitteln. In die Betrachtung sind auch die rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen sowie der Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme einzubeziehen. Als Alternativen wären aus unserer Sicht 3 Varianten für die Beschaffung möglich gewesen:

- eine vollständige zentrale Beschaffung durch das Ministerium,
- eine ausschließlich dezentrale Beschaffung durch die Schulträger oder
- eine Mischung aus der ersten und zweiten Variante (Mischvariante).

Das Ministerium hat im Vorfeld weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Förderverfahren insgesamt noch Überlegungen zu Vor- und Nachteilen der möglichen Varianten angestellt, sondern sich für die Mischvariante entschieden.

Es hat somit nicht geprüft, welche der möglichen 3 Varianten hinsichtlich ihrer Machbarkeit, Wirtschaftlichkeit und einer Prognose der Zielerreichung (hier insbesondere der Zeiträume für die Umsetzung) die am besten geeignetste gewesen wäre. Ohne einen solchen Vergleich und trotz seiner eigenen geringen Personalausstattung bot es für die Umsetzung des Sofortausstattungsprogramms den Schulträgern eine Mischung aus zentraler und dezentraler Beschaffungsvariante an. Die zentrale Variante übernahm das Ministerium selbst.

Von der zentralen Variante machten 60 Schulträger Gebrauch. Das zog für das Ministerium als Beschaffungsstelle folgende weitere Aufgaben nach sich:

- die Abstimmung mit Dataport AöR und die Zusammenstellung des Warenkorbs,
- die Erhebung der Bestellwünsche sowie die Auslösung der Bestellungen,
- die Überwachung der Lieferungen, die Prüfung der Rechnungen und die Auszahlung der Rechnungsbeträge,
- die Verwaltung der in dieser Variante im Landeseigentum verbleibenden Geräte,
- die Regelung und Abwicklung von Reklamations- und Verlustfällen und
- die Umsetzung des geplanten Eigentumsübergangs.

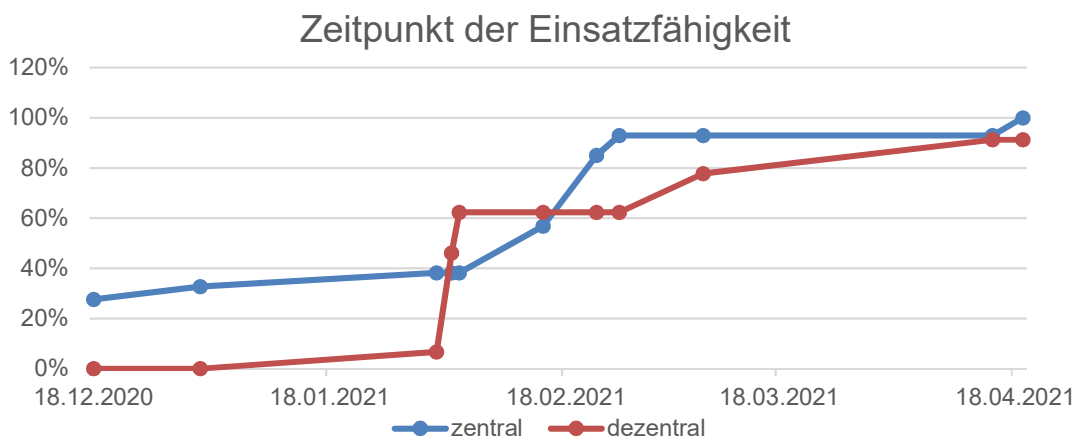
Das Ministerium für Bildung verfolgte mit der zentralen Beschaffungsvariante über Dataport AöR als Inhousegeschäft das Ziel, die Schulträger zu entlasten und insbesondere die Umsetzung deutlich zu beschleunigen.
Zudem schien in Anbetracht der angespannten Marktsituation eine zeitnahe Umsetzung der Beschaffung über Dataport aufgrund der Marktstellung der Anstalt eher möglich.

Nach Auswertung der im Ministerium vorliegenden Daten konnten wir insgesamt keine Kostenvorteile bei einer zentralen Beschaffung durch das Land feststellen.

Hinsichtlich der Lieferzeiten war zu erkennen, dass die zentral beschafften Geräte im Durchschnitt eher geliefert wurden. Zum Stichtag 31. Dezember 2020 waren hier bereits 64 % der georderten Geräte ausgeliefert. Dagegen betrug die Quote in der dezentralen Variante zu diesem Zeitpunkt gerade einmal ein Drittel der geplanten Beschaffungen. Bei der Bewertung der Umsetzungszeiträume ist jedoch zu berücksichtigen, dass die zentral beschafften Geräte nach deren Lieferung fast durchgängig noch durch die Schulträger konfiguriert werden mussten. Für einen Vergleich der beiden Varianten ist daher der Zeitpunkt der tatsächlichen Einsatzfähigkeit ausschlaggebend. Diese Daten lagen dem Ministerium jedoch nicht vor.

Bei der Auswertung der Daten der 14 in die Vor-Ort-Erhebungen einbezogenen Schulen (je 7 je Variante) lag auch die Einsatzfähigkeit in der zentralen Variante überwiegend vor dem Erreichen dieser in der dezentralen Variante. Der Unterschied war jedoch nicht mehr so gravierend wie bei der Betrachtung des Zeitpunktes der Lieferungen. Unabhängig von der gewählten Beschaffungsvariante waren die Geräte größtenteils erst im 1. Quartal 2021 einsatzfähig. Aufgrund der geringen Menge an Daten kann diese Auswertung nur Anhaltspunkte liefern.

Abbildung 4: Vergleich der Varianten bezogen auf die Einsatzfähigkeit



Im Ergebnis hat die zentrale Beschaffung in diesen Fällen zeitliche Vorteile bei der reinen Beschaffung der Geräte bis zur Lieferung ermöglicht, die durch die nachfolgende Einrichtung und Konfiguration der mobilen Endgeräte jedoch aufgezehrt wurden.
Damit wurde die Zielstellung des Ministeriums – die Schulträger zu entlasten – lediglich bezogen auf den Wegfall der Ausschreibung erreicht. Nach unserer Einschätzung stand der Aufwand des Ministeriums für Bildung zu dem erreichten Nutzen nicht in einem angemessenen Verhältnis.

> In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. April 2024 weist das Ministerium für Bildung darauf hin, dass eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zwar durchgeführt, jedoch nicht schriftlich festgehalten wurde. Die Entscheidungen basierten auf Annahmen bzgl. der Vorteile bei Bestellung größerer Stückzahlen, der Sicherstellung der Lieferungen aufgrund von garantierten Abnahmemengen und der Etablierung von Standards durch einen beschränkten Warenkorb.

Wir halten die Ausführungen des Ministeriums für Bildung zur durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für wenig überzeugend.

> *In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags vom 13. Juni 2024 vertritt das Ministerium die Auffassung, dass der zeitliche Vorteil bei der zentralen Beschaffungsvariante quantitativ ersichtlich sei. Es bemängelt die Stichprobengröße des Landesrechnungshofes und kritisiert die daraus abgeleitete Allgemeingültigkeit der Aussagen.*

Hierzu sei angemerkt, dass das Ministerium für Bildung seine Erkenntnis eines quantitativen Vorteils bei der zentralen Beschaffungsvariante auf die Ergebnisse unserer vom Ministerium kritisierten Stichprobe stützt. Darüber hinausreichende eigene Erkenntnisse liegen dem Ministerium bis heute nicht vor, da es diese Daten zu keiner Zeit beschafft hat.

Der Landesrechnungshof hält es für kritikwürdig, dass die Vorteile einer zentralen Beschaffung durch das Ministerium für Bildung nicht nachgewiesen wurden. Er erwartet, dass künftig angemessene und dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stattfinden.

5. Unzweckmäßige Wichtung der Schulformen

Zweck des Sofortausstattungsprogramms war gemäß § 2 Abs. 1 der 1. ZV u. a. der Ausgleich sozialer Ungleichgewichte durch die Unterstützung mit mobilen Endgeräten, soweit hierzu aus Sicht der Schulen ein besonderer Bedarf besteht.
Im Rahmen der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind u. a. auch eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs durchzuführen sowie die Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte zu berücksichtigen.

Das Ministerium verteilte die Mittel auf die Schulen bedarfsunabhängig allein auf Grund der Schülerzahl. Um ein aus Sicht des Ministeriums bestehendes schulformbedingtes Ungleichgewicht auszugleichen, wichtete es die Schülerzahlen in Abhängigkeit von der Schulform. Bei Grundschulen sah es einen geringeren Bedarf (Wichtung mit 0,8), bei Sekundar- und Gemeinschaftsschulen dagegen einen höheren Bedarf (Wichtung mit 1,2). Alle anderen Schulformen wurden mit 1,0 gewichtet. Die Gründe für diese Entscheidung zur Wichtung dokumentierte das Ministerium für Bildung allerdings nicht.

Die Basiswichtung hat das Ministerium ohne vorherige Bedarfsfeststellung von Leihgeräten vorgenommen. Nach der Formulierung in der 1. ZV oblag diese Aufgabe den Schulen bzw. ihren Trägern. Diese hätten den besonderen Bedarf an Leihgeräten festzustellen gehabt und danach deren Anzahl festsetzen müssen. Dies geschah ebenfalls überwiegend nicht. Die Schulträger schöpften dagegen die Gesamtsumme der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel komplett aus. Von den in unsere Erhebungen einbezogenen 14 Schulen gaben 10 an, dass der Beschaffung keine Bedarfsabfrage hinsichtlich der benötigten Anzahl mobiler Endgeräte vorangegangen war. Auch für die Schulen in Trägerschaft des Landes hat das Ministerium für Bildung keine Bedarfsermittlung durchgeführt.

Das Ministerium für Bildung regelte in seinen Verträgen über die dezentrale Beschaffungsvariante zwar, dass die Schulträger die Mittel nicht schulscharf verwenden mussten. Sie konnten bei der Verteilung örtliche und soziale Gegebenheiten berücksichtigen. Das hatte zur Folge, dass Schulträger mit Schulen unterschiedlicher Schulformen die Wichtung untereinander ausgleichen konnten. Schulträger, die ausschließlich für Grundschulen zuständig waren, wurden auf diese Weise benachteiligt, da ein Ausgleich nicht möglich war. Der Nachteil betraf 138 der 208 Schulträger (66 %).

Insgesamt halten wir die Benachteiligung von Schülerinnen und Schülern an Grundschulen und die Bevorzugung von Schülerinnen und Schülern der Sekundar- sowie Gemeinschaftsschulen nicht für plausibel.

> In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. April 2024 rechtfertigt das Ministerium für Bildung nachträglich die geringere Wichtung der Grundschulen mit der Annahme, dass diese Schulen günstigere Endgeräte wie iPads oder Android-Tablets für den Einsatz verwenden würden. Bei den Sekundarschulen hingegen unterstellte das Ministerium eine erhöhte Unterstützungsnotwendigkeit.

Nach unserer Auffassung kann diese Argumentation jedoch nur tragen, wenn mit der Kürzung der Mittel für die Grundschulen gleichzeitig eine Steuerung, beispielsweise durch entsprechende Empfehlungen, vorgenommen worden wäre.

Das Ministerium hat jedoch zu keiner Zeit diese Überlegung gegenüber den Schulträgern kommuniziert. Ebenso wenig erhielten wir während der örtlichen Erhebungen oder im Abschlussgespräch entsprechende schriftliche Unterlagen oder mündliche Aussagen dazu. Unterschiede im Bedarf ergeben sich nach unserer Auffassung eher aus der Lage und dem Einzugsgebiet der Schule, bspw. sollte beim Verteilen der Mittel auf Schulen in sozialen Brennpunkten besonders Rücksicht genommen werden. Der Zuwendungszweck enthält den Ausgleich sozialer Ungleichgewichte, die das Erreichen der Unterrichtsziele gefährden. Eine pauschale Verteilung der Mittel nach dem Gießkannenprinzip auf alle Schulen steht dem entgegen.

> *Laut der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 13. Juni 2024 ist das Ministerium für Bildung der Auffassung, dass die vorgenommene Wichtung zu keiner Benachteiligung der Schülerinnen und Schüler an Grundschulen und zu keiner Bevorteilung der Sekundarschulen geführt habe. Es sei nicht zu einer geringeren zahlenmäßigen Ausstattung für die Grundschulen gekommen, auch da die digitalen Endgeräte erst in den höheren Schuljahrgängen zum Einsatz kommen würden. Weiterhin hätten die Schulträger die Möglichkeit gehabt, Umverteilungen vorzunehmen.*

Uns erschließt sich in Anbetracht der noch immer ausstehenden Verwendungsnachweisprüfung und Erfolgskontrolle nicht, wie das Ministerium für Bildung zu der Erkenntnis gelangt ist, dass es trotz der nachteiligen Wichtung nicht zu einer geringeren zahlenmäßigen Ausstattung für die Grundschulen gekommen sei. Dem Argument des Ministeriums, dass die digitalen

Endgeräte erst in den höheren Schuljahrgängen zum Einsatz kommen würden, folgen wir ausdrücklich nicht. Die Schulschließungen betrafen alle Schuljahrgänge. Der Distanzunterricht fand ab der 1. Klasse statt. Schon die Übermittlung der Aufgaben erfolgte elektronisch. Es fanden beispielsweise Videokonferenzen statt und es wurden Lernvideos durch Lehrkräfte angefertigt oder Quellen im Internet verlinkt. Eine Teilhabe am Unterricht war auch für Erstklässler ohne mobiles Endgerät nicht möglich.

Insgesamt erhielten 138 Schulträger, in deren Zuständigkeit neben Grundschulen keine weiteren Schulformen liegen, Mittel bzw. Endgeräte aus dem Sofortausstattungsprogramm. Diese 138 Schulträger hatten nicht die Möglichkeit, die geringere Wichtung von Grundschulen mit einer höheren Wichtung von Sekundar- oder anderen Schulen auszugleichen.

Der Landesrechnungshof kann weder den Sinn noch den Zweck der Wichtung nachvollziehen. Von den Vorgaben her war sie unnötig und vom Verfahren her aufwändig. Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig bei solchen Vorgaben der tatsächliche Bedarf ermittelt wird.

6. Hohe Anzahl ungenutzter Geräte in den Schulen

Gemäß § 1 der 1. ZV erfolgte die Finanzierung der mobilen Endgeräte anteilig durch den Bund (90 %) und die Länder (10 %). Aus Sicht der Schulträger – mit Ausnahme des Landes als Schulträger – erfolgte die Förderung folglich als Vollfinanzierung.

Das Land traf in den Verträgen mit den Schulträgern Festlegungen zum Verwendungszweck. Danach sollten die Rahmenbedingungen für den Fernunterricht verbessert werden, in dem mobile Endgeräte an Schülerinnen und Schüler ohne eigenes Gerät verliehen werden sollten. Zudem eröffneten die Verträge die Möglichkeit, die Endgeräte auch in der Schule im Rahmen des Unterrichts zu verwenden.

Die vom Ministerium für Bildung ermittelte Pauschale wurde von den Schulträgern grundsätzlich ausgeschöpft. Im Ergebnis beschafften die Schulträger in der Regel die für den jeweiligen Betrag maximal mögliche Menge an Endgeräten.

Unsere Erhebungen in den 14 näher betrachteten Schulen haben gezeigt, dass bis zum 4. Quartal 2021 im Durchschnitt weniger als die Hälfte der beschafften Geräte jemals als Leihgeräte oder im Präsenzunterricht eingesetzt wurde. An gerade mal 3 dieser Schulen wurden

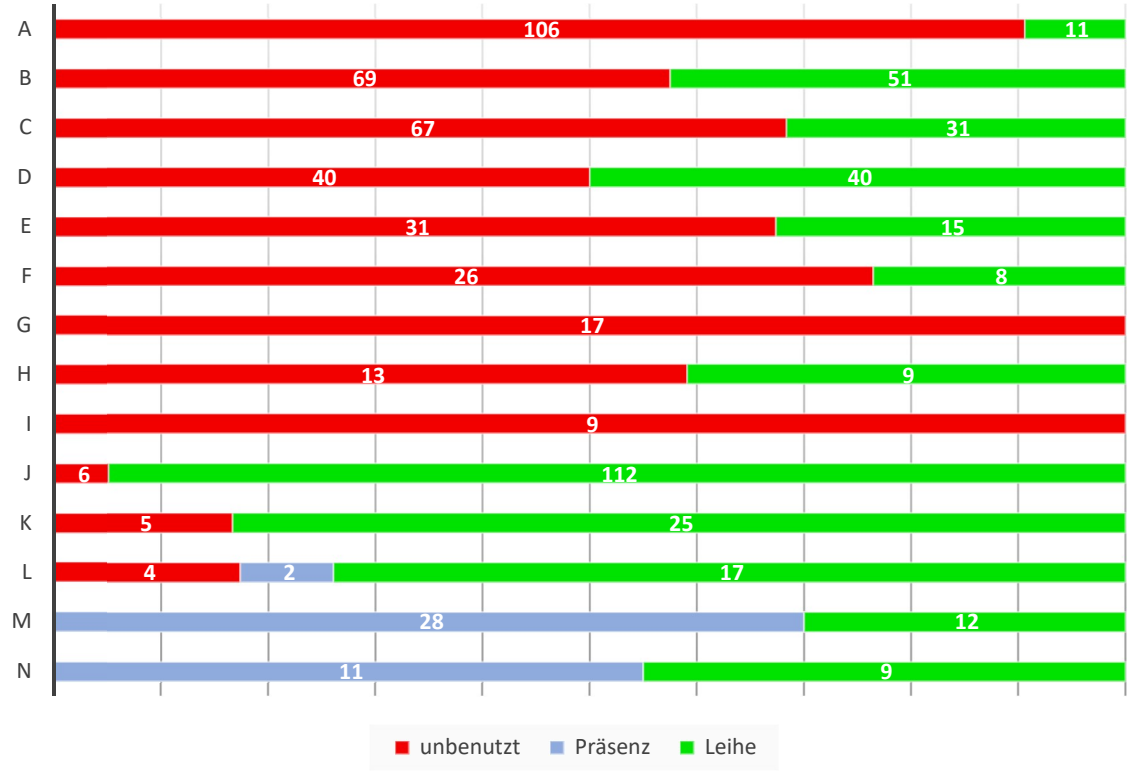
seit ihrem Eintreffen mehr als 50 % der Geräte verliehen. In 3 weiteren Fällen lag der Anteil unter 10 %. Der Durchschnitt der an den 14 Schulen verliehenen Geräte lag bei etwa 44 %.

Lediglich in 5 der betrachteten Schulen wurden die beschafften Geräte in einem akzeptablen Umfang mit 216 (davon 175 Geräte in Leihe) von 231 Geräten eingesetzt. In den übrigen 9 Schulen kamen von insgesamt 543 Geräten gerade einmal 165 Geräte zum Einsatz.

In einem Fall war der Schulleitung im Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht einmal bekannt, dass die Geräte bereits eingetroffen waren.

Aus der nachstehenden Abbildung wird ersichtlich, dass die Schulträger für fast alle der betrachteten Schulen mehr Geräte beschafften, als für den vorgesehenen Zweck der Ausleihe benötigt wurden:

Abbildung 5: Anzahl der im Einsatz befindlichen Geräte und der ungenutzten Geräte ausgewählter Schulen, Stand 4. Quartal 2021



Die LHO sieht die Bewilligung einer Zuwendung zur Vollfinanzierung nur als Ausnahmefall vor. Nach unserer Einschätzung birgt eine Vollfinanzierung regelmäßig das Risiko, dass Zuwendungsempfänger über den tatsächlichen Bedarf hinaus beschaffen. Deshalb ist bei

Vollfinanzierungen eine sehr sorgfältige Prüfung des geltend gemachten Bedarfes vorzunehmen. Dies gebieten auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Wir halten es für unvertretbar, die beschafften Geräte ungenutzt zu lagern. Dies ist zudem mit der Zweckbestimmung nicht vereinbar. Es ist sicherzustellen, dass die beschafften Geräte künftig auch im Regelschulbetrieb als Leihgeräte genutzt werden. Die zunehmende Digitalisierung des Unterrichts setzt die Verfügbarkeit von digitalen Endgeräten im häuslichen Bereich voraus. Über diesen Bedarf hinaus beschaffte und vorhandene Geräte sollten in den Präsenzunterricht eingebunden werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das Ministerium für Bildung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung ein besonderes Augenmerk auf die zweckentsprechende Verwendung legt. Zudem empfiehlt der Landesrechnungshof, dass das Ministerium den vollständigen Einsatz der Geräte durch die Zuwendungsempfänger einfordert und sich darüber informieren lässt.

7. Zahlung ungeprüfter von Dataport AöR in Rechnung gestellter Beträge

Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Die Auszahlungsanordnung ist das Ergebnis der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der zu leistenden Auszahlung. Voraussetzung also ist, dass die Lieferung oder Leistung entsprechend der zugrunde liegenden Vereinbarung oder Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden ist.

Von den 208 Schulträgern haben sich 60 für die zentrale Beschaffungsvariante entschieden. Insgesamt orderte das Ministerium aufgrund der Bestellwünsche 9.231 Geräte plus Zubehör für etwa 4,6 Mio. € bei Dataport AöR. Das Ministerium löste den Beschaffungsvorgang aus und die Anstalt lieferte die Geräte direkt an die Schulträger. Die von Dataport AöR gestellten Rechnungen erhielt und beglich das Ministerium für Bildung.

Das Ministerium übersandte den Schulträgern zwar mit den Nutzungsverträgen einen Vordruck, auf dem diese die Lieferung der Geräte gegenüber dem Ministerium bestätigen sollten. In den von uns eingesehenen Akten hat jedoch nur in einem Fall die Lieferbestätigung im Zeitpunkt der Zahlungsanordnung vorgelegen. In der überwiegenden Zahl lagen sie nicht vor oder waren erst nach Veranlassung der Zahlung durch das Ministerium eingegangen.

Während der Erhebungen erläuterte uns das Ministerium, dass es in einigen Fällen den Eingang der Geräte telefonisch abgefragt habe. Dies sei aber nicht durchgehend erfolgt. In seinen Akten dokumentierte das Ministerium diese Anrufe jedoch nicht.

Das Ministerium für Bildung hat nicht angemessen geprüft, ob die Lieferung entsprechend der zugrunde liegenden Vereinbarung oder Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden ist. Eine Auszahlung hätte in diesen Fällen nicht geleistet werden dürfen.

Der Landesrechnungshof hält eine Auszahlung ohne schriftliche Lieferbestätigung des Empfängers für äußerst bedenklich. Er erwartet, dass das Ministerium künftig nur Auszahlungen veranlasst, deren Richtigkeit es zuvor angemessen geprüft hat.

8. Unzureichende Wahrnehmung der Mitwirkungspflichten

Gemäß § 94 Abs. 1 LHO bestimmt der Landesrechnungshof Zeit und Art der Prüfung und lässt erforderliche örtliche Erhebungen durch Beauftragte vornehmen. Nach § 95 Abs. 1 LHO sind ihm auf Verlangen die Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen. Durch die Vorschrift des § 95 Abs. 2 LHO wird festgelegt, dass dem Landesrechnungshof die erbetenen Auskünfte zu erteilen sind.

Mit Schreiben vom 30. März 2021 kündigten wir dem Ministerium für Bildung die Prüfung des Sofortausstattungsprogramms an und baten um die Benennung eines Ansprechpartners für die Terminabstimmung für ein Eröffnungsgespräch. Das Ministerium kam dieser Bitte nicht nach. Nach mehrmaligen vergeblichen Kontaktversuchen zum Fachbereich wandten wir uns am 10. Juni 2021 erneut mit einer Terminanfrage an die Staatssekretärin.
Erst mit Schreiben vom 18. Juni 2021 - also 11 Wochen nach Prüfungsankündigung - reagierte das Ministerium offiziell. Das Eröffnungsgespräch fand nach einem weiteren Monat am 14. Juli 2021 statt.

Nach ersten Erkenntnissen aus Erhebungen bei verschiedenen Schulträgern baten wir das Ministerium am 23. September 2021 um Auskünfte und Unterlagen. Diese wurden kurzfristig in Aussicht gestellt, jedoch nicht übersendet. Der zuständige Referatsleiter war weder telefonisch erreichbar noch reagierte er auf eine Erinnerung per E-Mail.

Im März 2022 baten wir zu den noch immer offenen Punkten erneut um ergänzende Auskünfte und Unterlagen. Bis zum 10. Mai 2022 reagierte das Ministerium weder auf E-Mails noch auf Anrufe. Erst am 18. Mai 2022 erhielten wir einen Teil des erbetenen Zahlenmaterials.
Mit Schreiben vom 15. Juni 2022 wandten wir uns ein weiteres Mal an den Staatssekretär zur Vorlage der benötigten Unterlagen. Mit E-Mail vom 24. Juni 2022 und vom 14. August 2022 wurden die angefragten Unterlagen übersandt.

Mit dieser Verfahrensweise einer nur schleppenden Beantwortung und Übersendung der von uns benötigten Unterlagen kam das Ministerium für Bildung seiner gesetzlich festgelegten Mitwirkungspflicht nicht nach. Es behinderte uns erheblich bei der Wahrnehmung unseres verfassungsmäßigen Auftrages. Die örtlichen Erhebungen konnten daher nicht in dem geplanten zeitlichen Rahmen abgeschlossen werden. Gründe für die verzögerte Vorlage der Unterlagen sind uns nicht benannt worden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Bildung künftig seinen Mitwirkungspflichten im Rahmen von Prüfungen des Landesrechnungshofes nachkommt.

9. Fazit

Die Prüfung der Umsetzung des Sofortausstattungsprogramms hat gezeigt, dass das Ministerium für Bildung die kurzfristige und zusätzlich zu leistende Administration der Zusatzvereinbarung nicht zufriedenstellend bewerkstelligt hat. Dem Ministerium als oberste Landesbehörde fehlten hierzu ausreichende Personalressourcen und Erfahrung zur Umsetzung von Förderprogrammen. Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht die widrigen Umstände, insbesondere den erheblichen Zeitdruck. Dennoch hält er es für unverzichtbar, dass das Ministerium vor der Umsetzung zusätzlicher Aufgaben innerhalb der eigenen Organisation prüft, inwieweit vorhandene Strukturen genutzt werden können. Zudem hätte das Ministerium in Anbetracht der Eilbedürftigkeit bereits die notwendigen Vorüberlegungen wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Bedarfsabfragen und Variantenvergleich im Zeitraum bis zur endgültigen Unterzeichnung der 1. Zusatzvereinbarung anstellen können, anstatt diese notwendigen Maßnahmen in Gänze wegzulassen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat die Vollfinanzierung dazu geführt, dass der tatsächliche Bedarf durch die Schulträger nicht geprüft wurde. In der Folge

wurden Endgeräte beschafft, die für den Zweck des Programms nicht benötigt wurden. Vollfinanzierungen müssen künftig bereits bei der Bedarfsermittlung besonders begleitet werden.

Das Ministerium hat die Umsetzung der Maßnahmen bei den Schulträgern und in den Schulen nicht hinreichend überwacht. Es hatte bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen keine Kenntnis über den tatsächlichen Einsatz der Geräte und die Erfüllung des Zuwendungszwecks. Die bei der Umsetzung des Sofortausstattungsprogramms festgestellten Probleme und Mängel legten jedoch auch die bereits vor der Pandemie eingetretenen Verzögerungen und bestehenden Lücken bei der Digitalisierung im Bildungsbereich offen. Die Digitalisierung der Schulen ist erforderlich, um zum einen die Qualität der schulischen Bildung anzuheben und einen modernen, attraktiven Unterricht anzubieten, aber auch um künftig auf außerordentliche Lernsituationen vorbereitet zu sein und handlungsfähig zu bleiben.

Daher ist eine konsequente und zügige Umsetzung der Vorhaben aus dem „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ sowie eine angemessene digitale Ausstattung der Schulen voranzutreiben.

Einzelplan	–	14	Ministerium für Infrastruktur und Digitales
Kapitel	–	14 02	Allgemeine Bewilligungen
	–	14 09	Landesstraßenbaubehörde
Titel	–	731 61	Landesstraßenbaumaßnahmen
	–	731 65	Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau (ohne Brückenbauwerke und Radwege)
Geprüftes Haushaltsvolumen	–	542 Mio. €	
Haushaltsjahre	–	2011 bis 2018	

2 Unterfinanzierung von Erhaltungsmaßnahmen im Landesstraßennetz

Das Landesstraßennetzes wurde laut dem Abschlussbericht 2022 zu 45 % mit dem Zustand „schlecht“ bewertet.

Dennoch erfolgte keine Bereitstellung der erforderlichen Mittel für den Erhalt des Landesstraßennetzes im Landeshaushalt. Da eine bedarfsgerechte Mittelbereitstellung auch künftig nicht wahrscheinlich ist, müssen Alternativen durch das Ministerium für Infrastruktur und Digitales aufgezeigt werden. Alternativen könnten beispielsweise die Reduzierung des Landesstraßennetzes und die Kategorisierung in Dringlichkeitsstufen beinhalten.

In jedem Fall sind Investitionen in den Erhalt von Straßen gegenüber denen in einen Neubau zu priorisieren.

1. Vorbemerkung

Gemäß Art. 92 Abs. 1 der LVerf ist das Landesvermögen in seiner Substanz so zu erhalten, wie es für seine künftige Nutzung erforderlich ist.

Die Pflicht des Baulastträgers zur Straßenerhaltung ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Straßengesetz des Landes Sachsen-Anhalt. Die Erhaltung der Infrastruktur sowie die Gewährleistung der Sicherheit und der Nutzungsfähigkeit sollten mit dem Ziel der Minimierung der gesamtwirtschaftlichen Kosten erfolgen.

Gebrauchs- und Substanzwert

Um die bedarfsgerechte Nutzung der Straßen langfristig sicherzustellen, sind bauliche Erhaltungsmaßnahmen notwendig. Bei der Beurteilung des Zustandes einer Straße wird zwischen dem Gebrauchs- und Substanzwert unterschieden.

Der Gebrauchswert beinhaltet die Beschreibung des Zustandes der Straßenbefestigung mit Hilfe von Zustandsmerkmalen, die die Verkehrssicherheit und den Fahrkomfort beeinflussen. Dieser Wert verknüpft die gebrauchsrelevanten Zustandswerte (allgemeine Längsunebenheiten, Spurrinnen und fiktive Wassertiefe, Griffigkeit). So können z. B. Straßen mit einer auffälligen Rissbildung, die aber sonst eben sind, eine gute Bewertung (niedrige Zustandsnote) beim Gebrauchswert erhalten.

Der Substanzwert beinhaltet die Beschreibung des Zustandes der Straßenbefestigung mit Hilfe von Zustandsmerkmalen, die die Substanz der Befestigung beeinflussen. Dieser Wert entsteht durch die Verknüpfung der substanzrelevanten Zustandswerte (Unebenheiten, Risse, Flickstellen. Eckabbrüche, Kantenschäden). Strecken mit einer auffälligen Rissbildung erhalten hier eine hohe Bewertung, d. h. schlechte Zustandsnoten. Der Substanzwert ist für die Betrachtung relevanter, da dieser Wert den Erhaltungsbedarf zur Behebung der substanziellen Schäden aufzeigt und vorrangig der Beurteilung des Straßenzustandes dient.

Erhaltungsmaßnahmen sind alle betrieblichen und baulichen Leistungen der Straßenbauverwaltung, die der Aufrechterhaltung des Straßenzustandes dienen. Für den Verkehrsteilnehmer soll dabei eine angemessene Leistungsfähigkeit und Sicherheit bei gleichzeitig minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet werden (Instandhaltung, Instandsetzung, Erneuerung). Ohne die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen ist mit einer Verschlechterung des Zustandes der Straße zu rechnen, welche langsam beginnt und sich später progressiv verstärkt. Je länger erforderliche Erhaltungsmaßnahmen aufgeschoben werden, desto teurer sind i. d. R. die notwendigen Baumaßnahmen bis hin zur grundhaften Erneuerung.

Die Straßenbauverwaltung (SBV) des Landes hat in den Jahren 2005 bis 2007, 2012, 2017 und 2022 sog. Kampagnen für die Zustandserfassungen und -bewertungen (ZEB) ihrer Landesstraßen durchgeführt und entsprechend ausgewertet. Der Straßenzustand wird mit Zustandsnoten von 1 = „sehr guter Zustand“ bis 5 = „Maßnahmen dringend erforderlich” bewertet. Überschreitet der Gesamtwert aller Einzelkriterien den Warnwert von 3,5 (Zustandsnote „schlecht“), so werden die Strecken als sanierungs- bzw. reparaturbedürftig kategorisiert. So-

bald dieser Wert erreicht wird, ist eine eindringliche Analyse der Ursachen des Zustandes sowie eine Planung geeigneter Maßnahmen durchzuführen. Ab einem Zustandswert von 4,5 und höher sind dringende bauliche bzw. verkehrliche Maßnahmen erforderlich.

Zusätzliche Bewertung der Zustandsentwicklung mittels Pavement-Management-System

Seit dem Haushaltsjahr 2013 wendet die SBV zur Ermittlung des Erhaltungsbedarfes auf Landesstraßen das von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitete Pavement-Management-System (PMS) an. Der Begriff Pavement Management System beschreibt eine Datenbank, die zur systematischen Erfassung aller für die Straßenunterhaltung notwendigen Informationen eines Straßennetzes genutzt wird.[97]
Das PMS kann die Zustandsentwicklung der Fahrbahnoberfläche und der Fahrbahnsubstanz auf der Grundlage bekannter Verhaltenskurven und aktueller Zustandsergebnisse in Abhängigkeit vom eingesetzten Budget netzweit abschätzen. Insbesondere ist es bei den Rechenläufen des PMS möglich, neben dem Substanzwert Oberfläche auch das Alter und die Dicke der Schichten zu berücksichtigen. Dies bietet die Möglichkeit, die Substanz bei der Erhaltung stärker zu wichten.[98] Die SBV teilte uns mit, dass der PMS Bericht zur letzten Kampagne aus dem Jahr 2022 noch nicht vorliege.

Prüfungshistorie des Landesrechnungshofes

Wir haben bereits im Jahr 2009 mit der Prüfung der Erhaltungsstrategie an Landesstraßen die Zielsetzungen der SBV zur Verbesserung des Zustandes der Landesstraßen geprüft. Aus dem daraus entstandenen Denkschriftsbeitrag aus dem Jahr 2013[99] wurde deutlich, dass ein weiterer Substanzverlust am Landesstraßennetz eingetreten war.

Im Jahr 2020 haben wir erneut geprüft, inwieweit die Verwaltung ein Konzept zur Bewertung der Netzqualität und der Zustandsentwicklung sowie zur Festlegung zweckmäßiger Maßnahmenarten und -intervalle im Untersuchungszeitraum 2011 bis 2018 realisiert hat. Darüber hinaus haben wir geprüft, ob die Aufstellung eines Erhaltungsprogramms erfolgt ist und dieses zur Optimierung des Mitteleinsatzes beigetragen hat.

---

97 Quelle: https://www.bast.de/DE/Strassenbau/Fachthemen/s1-pms.html .
98 Quelle: https://www.bast.de/DE/Strassenbau .
99 Jahresbericht 2013, Teil 2.

Unsere Prüfung ergab, dass die SBV die Zielsetzungen zur Verbesserung des Zustandes der Landesstraßen in dem geprüften Zeitraum nicht wie erforderlich erreicht hat. Die zur Verfügung gestellten Landesmittel für den Straßenerhalt konnten zwar erhöht werden, waren jedoch auch in diesem Zeitraum nicht ausreichend. Wir stellten bereits für den Untersuchungszeitraum 2011 bis 2018 fest, dass ca. 41 % des Zustandes des Landesstraßennetzes mit „schlecht“ bewertet waren. Eine Konzeption zur Verbesserung des Zustandes der Infrastruktur lag nicht vor. Ergänzend zu diesen beiden vorausgegangen Prüfungen haben wir nun die aktuellen Zahlen aus der ZEB 2022 einer Betrachtung unterzogen.

Gegen den Sachverhalt und seine Darstellung im vorliegenden Beitrag zum Jahresbericht hat das Ministerium für Infrastruktur und Digitales uns mit E-Mail vom 19. Juni 2024 mitgeteilt, dass keine Einwände erhoben werden.

2. Entwicklung des Zustandes des Landesstraßennetzes

Seit dem Haushaltsjahr 2013 verfügt die Verwaltung über ein Erhaltungsmanagement auf strategischer Ebene. Hierfür hat ein von der Verwaltung beauftragtes Ingenieurbüro im April 2013 für den Bereich der Landesstraßen das computergestützte PMS angewendet. Ausgehend von einschlägigen Rechtsgrundlagen, wie dem Landesstraßengesetz und den Technischen Regelwerken im Straßenbau, hat die SBV für sich das übergeordnete allgemeine Ziel bei einer systematischen Erhaltung definiert.
Dieses Ziel besteht in der Aufrechterhaltung eines Straßenzustandes, dass dem Verkehrsteilnehmer eine angemessene Leistungsfähigkeit und Sicherheit bei gleichzeitig minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet[100]. Das angestrebte Ziel bestand darin, einen Straßenzustand unterhalb des Warnwertes von 3,5 zu erreichen und damit die Netzqualität anzuheben.

Dem damaligen Abschlussbericht zur Kampagne aus dem Jahr 2017 ist zu entnehmen, dass die SBV aus Zielkriterien wie Sicherheit, Leistungsfähigkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit Erhaltungsziele für die Straßenbefestigung hergeleitet hat. Diese sollen zur Vermeidung von Unfallgefahren und regelwidriger Beanspruchung dienen sowie zur Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und der Minimierung von Emissionen und optischer Beeinträchtigung beitragen.

[100] Quelle: Abschlussbericht PMS-Anwendung zur Erstellung eines Erhaltungsprogramms für die Jahre 2013 bis 2016 für die Landesstraßen in Sachsen-Anhalt.

Das Minimalziel der Erhaltung besteht für die SBV darin, mit den zur Verfügung stehenden Erhaltungsmitteln ein höchstmögliches Qualitätsniveau zu erreichen. Erkannte Schwachstellen sollen kurzfristig beseitigt werden. Der bauliche Erhalt richtet sich insoweit weniger danach, was nach dessen Kriterien erforderlich wäre, sondern wie viele Mittel verfügbar sind.

Das damalige Ministerium für Infrastruktur und Verkehr stellte uns im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zu einer anderen Prüfung im Jahr 2018 die „Strategie Landesstraßenbau 2030“ zur Verfügung[101] Danach konnte mit der Erhöhung der Finanzmittel im Bereich der Erhaltung seit 2015 die Verschlechterung des Straßenzustandes aufgehalten und eine moderate Verbesserung erzielt werden. Der Werteverfall der Straßen konnte, laut SBV, gestoppt werden.

Um das Landesstraßennetz schrittweise mittelfristig in einen mindestens befriedigenden Zustand (Zustandsnote im Bereich des Warnwertes von 3,5) zu versetzen, hatte die SBV 2015 strategische Betrachtungen für einen Zeitraum von 6 Jahren (2015 bis 2020) durchgeführt. Um dem weiteren Werteverlust entgegenzuwirken, ermittelte die SBV unter der Voraussetzung zusätzlicher Personalkapazitäten einen jährlichen Finanzbedarf von ca. 88 Mio. €.

Mit dem aktuellen Abschlussbericht zur ZEB Landesstraßen 2022 geht die SBV nun von einem notwendigen Finanzvolumen zum Erhalt der Landesstraßen in Höhe von ca. 80 Mio. € pro Jahr aus. Dies stand innerhalb der letzten 4 Jahre nicht kontinuierlich zur Verfügung. Das angestrebte Ziel der Anhebung der Netzqualität unterhalb des Warnwertes von 3,5 konnte nicht im geplanten Zeitraum bis 2022 umgesetzt werden. In den Jahren 2017 bis 2022 investierte die SBV nach eigenen Angaben durchschnittlich jährlich ca. 61 Mio. € in die Landesstraßen.[102]

Bei dieser Differenz der tatsächlichen Ausgaben zum Finanzbedarf von aktuell ca. 80 Mio. € war und wird die SBV weder kurz- noch mittelfristig in der Lage sein, ihr selbst gesetztes Ziel zur Netzqualität zu erreichen.

Die nachfolgende Tabelle stellt den Vergleich der ZEB der Landesstraßen aus den einzelnen Kampagnen im Zeitraum von 2005 bis 2022 dar:

---

[101] Unter Bezugnahme auf die Stellungnahme des damaligen Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr vom 12. November 2018 zur Schwerpunktprüfung „Planung von Neubaumaßnahmen an Landesstraßen“ sowie die dazu erfolgten Ausführungen im Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages am 5. September 2019.

[102] Quelle: Abschlussbericht zur ZEB Landesstraßen 2022 in Sachsen-Anhalt vom 9. November 2023.

Tabelle 18: Vergleich ZEB der Landesstraßen aus den Kampagnen 2005 bis 2022

		ZEB Veränderung zwischen den Kampagnen in %					
Substanzwert	Kampagne 2005-2007 (Anteil an Netzlänge in %)	↓	Kampagne 2012 (Anteil an Netzlänge in %)	↓	Kampagne 2017 (Anteil an Netzlänge in %)	↓	Kampagne 2022 (Anteil an Netzlänge in %)
4,50 -5,00	39%		45%		44%		45%
3,50 -4,49	19%		19%		17%		15%
Substanzwert >= 3,5	**58%**	**6%**	**64%**	**-3%**	**61%**	**-1%**	**60%**
2,50 - 3,49	2%		4%		13%		12%
1,50 - 2,49	7%		9%		22%		21%
1,00 - 1,50	33%		23%		4%		7%
Substanzwert <= 3,5	**42%**	**-6%**	**36%**	**3%**	**39%**	**1%**	**40%**

Wir stellen fest, dass die SBV die Zielsetzungen zur Verbesserung des Zustandes der Landesstraßen in den letzten Jahren nicht erreicht hat. Stattdessen ist zwischen den Jahren 2007 und 2012 ein weiterer Substanzverlust am Landesstraßennetz eingetreten. Aus den Kampagnen 2017 und 2022 wird deutlich, dass der Zustand auf einem nach wie vor alarmierenden Niveau stagniert.

Die in den Vorjahren zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel waren nicht ausreichend, um eine systematische Verbesserung des Erhaltungszustandes des Landesstraßennetzes zu erreichen. Die Strategie der SBV führte nicht zum Erfolg, da im Landeshaushalt nicht ausreichend Landesmittel zur Verfügung standen.

Nach unserer Auffassung bedürfen die Folgen der Unterfinanzierung des Landesstraßennetzes einer weitreichenden Analyse und das Aufzeigen von alternativen Handlungsstrategien. Nach Angaben aus der Landesstatistik für das Land Sachsen-Anhalt hat sich das Landesstraßennetz zwischen 1995 und dem Stichtag 1. Januar 2023 von 3.845 km auf 4.063 km verlängert. Deshalb ist abzuwägen, wofür im Straßenbau finanzielle Mittel einzusetzen sind.

Wegen der Auswirkungen auf Funktionalität und Wert von Landesvermögen weisen wir darauf hin, dass es fiskalisch fragwürdig ist, das Straßennetz immer mehr zu erweitern und gleichzeitig für den Bestand keinen anforderungsgerechten Zustand zu gewährleisten und Fahrbahnen dem schleichenden Verfall auszusetzen. Einschränkungen der Netzverfügbarkeit für den Nutzer durch aufgebrochene Fahrbahnbeläge, Streckensperrungen sowie Last- und Geschwindigkeitsbeschränkungen sind die Folge.

Aus unserer Sicht sollte geprüft werden, ob beispielweise eine Verringerung oder Kategorisierung des Landesstraßennetzes als Alternative in Betracht kommen.

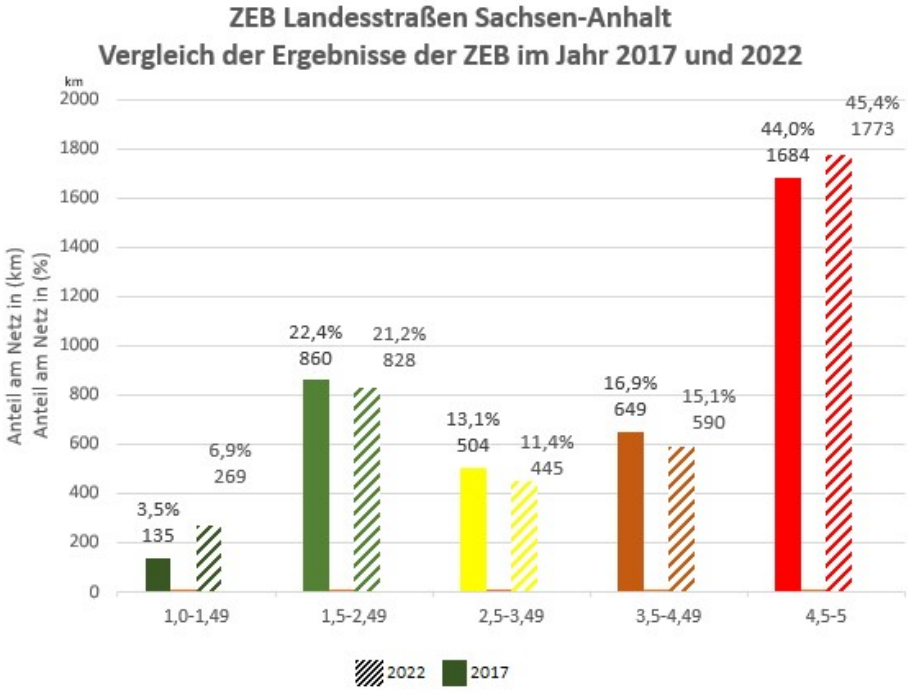
Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales die eingeleitete systematische Erhaltungsplanung weiterverfolgt, den erforderlichen finanziellen Bedarf ermittelt und bereits im regierungsinternen Haushaltsaufstellungsverfahren durchsetzt.

Sollte eine bedarfsgerechte Mittelbereitstellung für den Aufgabenbereich der Erhaltung nicht möglich sein, sind durch die Straßenbauverwaltung Alternativen zu prüfen (bspw. Reduzierung des Landesstraßennetzes, Kategorisierung in Dringlichkeitsstufen).

3. Keine Substanzverbesserung am Landesstraßennetz von Kampagne 2017 bis Kampagne 2022

Die SBV hat nach der ersten ZEB-Kampagne in den Jahren 2005 bis 2007 auch in den Jahren 2012, 2017 und 2022 den Zustand des Landesstraßennetzes in Kampagnen weiter erfasst und bewertet. Im Einzelnen haben sich die Fahrbahnzustände zwischen den zuletzt durchgeführten messtechnischen Erfassungen durch die SBV aus dem Jahr 2022 im Vergleich zur Kampagne aus dem Jahr 2017 wie folgt entwickelt:

Abbildung 6: Vergleich Substanzwert Landesstraßen ZEB 2017 bis 2022



Quelle: Abschlussbericht zur ZEB Landesstraßen 2022 in Sachsen-Anhalt vom 9.November 2023

Die im Jahr 2022 von der SBV durchgeführte landesweite Zustandserfassung ergab, dass ca. 40 % der Landesstraßen insgesamt mit „gut“ bewertet wurden. Der Umfang der Landesstraßen erhöht sich mit einem Substanzwert von 1 bis 3,49 um 43 km gegenüber 2017. Dabei steigt der Neuwertanteil (Zustandswert 1,0 bis 1,5) um ca. 3 % und liegt bei knapp 7 %. Gleichzeitig erhöht sich aber auch der Umfang der Landesstraßen mit einem Wert über 3,5 um 30 km.

Insgesamt gesehen verharrt damit der Straßenzustand in Auswertung der 4. Kampagne aus dem Jahr 2022 gegenüber der 3. Kampagne aus dem Jahr 2017 weiterhin auf einem schlechten Zustandsniveau. Drei Fünftel der Straßen haben nach wie vor einen ungenügenden Zustand.

Der Abschlussbericht der SBV zur Kampagne 2022 zeigt auf, dass sich der Zustand der Landesstraßen im Vergleich zum Jahr 2017 insgesamt nur unwesentlich verändert hat. Die Ursache liegt nach Angaben der SBV in der mangelhaften Unterhaltung und dem damit verbundenen Schadensbild Risse.

Wir nehmen diese Ursachenerklärung der SBV zur Kenntnis und weisen darauf hin, dass aus Rissen bei fehlender Unterhaltung des Straßennetzes kurz- und mittelfristig eine Verschlechterung der Straßen (Löcher) entsteht. Gerade an der zunehmenden Rissbildung zeigt sich nach unserer Auffassung ein Mangel an vorsorglicher und baulicher Erhaltung der Verkehrsflächen, was als Ergebnis der andauernden Unterfinanzierung der Straßenunterhaltung zu werten ist.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass es für eine mittelfristige Substanzverbesserung des Landesstraßennetzes ein Konzept erarbeitet.

4. Unzureichende Haushaltsmittel für Erhaltungsmaßnahmen

Der im Jahr 2019 erstellte Zwischenbericht PMS-Anwendung zur Erstellung des Erhaltungsprogramms „Bund-Land-Radwege“ für die Landesstraßenbaubehörde Sachsen-Anhalt beinhaltet einen ermittelten Erhaltungsbedarf von 95 Mio. € pro Jahr.

Die Haushaltsrechnungen zeigen ab dem Jahr 2020 einen Anstieg für Ausgaben des Landesstraßenbaus bis zum Haushaltsjahr 2022 beim Titel 731 65. Durch die rasanten Baupreissteigerungen wird jedoch dieser Anstieg mehr als „aufgefressen“.

Tabelle 19: Ausgaben für Baumaßnahmen an Landesstraßen

- in € -

Haushalts-jahr	Ist Kapitel 14 02 Titel 731 65*	Baupreisindizies (Basisjahr 2015 = 100)
2017	50.737.717	103,8
2018	44.634.483	110,1
2019	25.263.900	116,8
2020	50.467.226	120,2
2021	51.016.926	128,9
2022	61.228.164	150,6
2023	59.835.664	169,0

* Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau (ohne Brückenbauwerke und Radwege) hier: ohne Neubau und Beteiligung an Baumaßnahmen Dritter
Quelle: Ist: Haushaltsrechnung 2017 bis 2022
2023: endgültiges Ist – Stand: 26. April 2024

Aus dem in Tabelle 19 betrachteten Zeitraum ergeben sich durchschnittliche Investitionen für Baumaßnahmen an Landesstraßen von ca. 49 Mio. €.

Wenn man dieses Szenario für alle homogenen Abschnitte der Landesstraßen mit einer Zustandsnote ab 3,5 innerhalb eines Prognosezeitraums von 8 Jahren (2020 bis 2027) zu Grunde legt, müssten Mittel in Höhe des Bedarfes komplett für die Erhaltung verwendet werden. Andernfalls könnte die SBV weder kurz- noch mittelfristig eine Verschlechterung des Zustandes der Straßen im Landesstraßennetz vermeiden. Das Ziel, das Landesstraßennetz in einen bedarfs- und anforderungsgerechten Zustand zu versetzen, kann so nicht erreicht werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales, die zur Verfügung stehenden Mittel weitestgehend für Erhaltungsmaßnahmen einzusetzen. Auf Neubaumaßnahmen und die Vergrößerung des Landesstraßennetzes sollte verzichtet werden, um einen weiteren Werteverzehr im Bestand zu vermeiden.

5. Fazit

Im Ergebnis der Prüfung ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass der bestehende Zustand des Landesstraßennetzes zu einem veränderten Erhaltungsmanagement führen muss.

Der Landesrechnungshof bewertet es als positiv, dass die Mittel für den Erhalt des Straßennetzes im Jahr 2022 auf mehr als 61 Mio. € angehoben wurden. Allerdings ist die Höhe der derzeitigen und zukünftig geplanten Mittel, angesichts gestiegener Baupreisindizes, nicht ausreichend, um den Bedarf zu decken und einen anforderungsgerechten Zustand der Landesstraßen zu erreichen.

Bei einer weiteren Unterfinanzierung der Erhaltungsmaßnahmen werden die Folgen für das Landesstraßennetz so gravierend sein, dass sich der Anteil ungenügend erhaltener Straßen kurz- und mittelfristig weiter erhöhen wird.

Mögliche Alternativen zur Mittelerhöhung, wie Verringerung und Kategorisierung des Landesstraßennetzes, sollten geprüft werden und in die Erhaltungsstrategie einfließen.

Einzelplan	–	17	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur
Kapitel	–	17 76	Stiftungen des Kulturbereiches
Titelgruppe	–	61	Stiftung Bauhaus Dessau
Geprüftes Haushaltsvolumen	–	51,6 Mio. €	
Haushaltsjahre	–	2015 bis 2018	

3 Überdehnung des Stiftungszweckes der Stiftung Bauhaus Dessau

Die Stiftung Bauhaus Dessau hat mit dem neuen Bauhaus Museum und dem Meisterhaus-Ensemble bedeutsame neue Aufgaben erhalten. Diese zusätzlichen z. T. satzungsfremden Aufgaben haben sowohl finanziell, aber auch organisatorisch die satzungsgemäßen Stiftungsaufgaben insbesondere in den Jahren 2018 und 2019 erheblich dominiert. Die Stiftung konnte die daraus resultierenden Anforderungen organisatorisch nur mit Mühe erfüllen.

Die Stiftungsorgane und die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur haben bei den Entscheidungen über die neuen Aufgaben und deren dauerhafte Finanzierung nicht hinreichend zusammengewirkt. Die notwendige Erweiterung des in der Satzung bestimmten Stiftungszwecks fehlt.

Die Stiftung hat zudem über ihren Stiftungszweck hinaus ein landesweites Projekt bearbeitet.

Die Depotsituation für die Bestände an Kunst- und Kulturgut des Stiftungsvermögens ist derzeit unzureichend.

1. Vorbemerkungen

Die Stiftung Bauhaus Dessau ist eine gemeinnützige Stiftung öffentlichen Rechts mit Sitz in Dessau-Roßlau. Rechtliche Grundlagen sind das Errichtungsgesetz[103] sowie die vom Kultusministerium erstmals am 22. Februar 1998 veröffentlichte Satzung[104].

Organe der Stiftung sind der Vorstand, der Stiftungsrat sowie der Wissenschaftliche Beirat. Die Aufgaben der Stiftung werden finanziert aus Erträgen des Stiftungsvermögens, aus

[103] Gesetz über die Errichtung der Stiftung Bauhaus vom 9. Februar 1994
[104] Zuletzt geändert durch Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 22. Mai 2005.

Zuwendungen des Landes, des Bundes und der Stadt Dessau-Roßlau sowie sonstigen nicht zweckgebundenen Zuwendungen und Einnahmen. Die Anteile der Gebietskörperschaften an der Finanzierung sind nach festen Quoten geregelt.[105]

Das Land fördert auf der Grundlage mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen institutionell. Das Ausgabenvolumen des Stiftungshaushaltes umfasste in den geprüften Haushaltsjahren 2015 bis 2018 jährlich zwischen rund 8,4 Mio. € und 20,4 Mio. €. Im Jahr 2018 lagen die Ausgabenschwerpunkte beim Neubau Bauhaus-Museum Dessau (rund 53,1 %) sowie beim Personal (rund 19,9 %). Die aktuelle Finanzierungsvereinbarung regelt den Zeitraum 2022 bis 2026.

Die von der Stiftung bewirtschafteten Liegenschaften sind:[106]

- die im Eigentum befindlichen Objekte wie das Bauhaus-Gebäude (mit Nebengebäude Werkstattflügel und Ateliergebäude), das Meisterhaus-Ensemble, das Stahlhaus und das Bauhaus-Museum Dessau sowie
- angemietete Objekte wie die Bibliothek in der Campusbibliothek der Hochschule Anhalt, das Kunstgutdepot, das Besucherzentrum im Konsumgebäude und das Haus Anton in der Siedlung Dessau-Törten.

Weder das neue Bauhaus-Museum noch das Meisterhaus-Ensemble werden bislang in § 4 „Stiftungsvermögen“ der Satzung genannt.

In § 2 des Errichtungsgesetzes ist der Stiftungszweck geregelt. Der Stiftungszweck ist das zentrale Element des Stiftungsbegriffs. Er definiert, was mit den Mitteln der Stiftung getan werden soll und darf. Ob bestimmte Vorhaben oder Aktivitäten einer Stiftung noch vom Stiftungszweck gedeckt sind, lässt sich oft nur im Wege der Auslegung ermitteln.[107] Hierbei sind insbesondere die Zusammenhänge des Stiftungszweckes mit der Vermögensausstattung und der Stiftungsorganisation zum Zeitpunkt der Errichtung zu betrachten.[108]

Bei der Stiftung Bauhaus besteht der Stiftungszweck in der Bewahrung, Zugänglichmachung und Vermittlung des Erbes des historischen Bauhauses und davon ausgehend in der Leistung von Beiträgen zur Gestaltung der heutigen Lebensumwelt. Dieser Anspruch soll lt. Satzung verwirklicht werden in der

---

105 § 3 Gesetz über die Errichtung der Stiftung Bauhaus vom 9. Februar 1994.
106 Seit 1996 sind das Bauhaus-Gebäude und das Meisterhaus-Ensemble Teil des UNESCO-Weltkulturerbes.
107 Stiftungsrechtshandbuch, Seifart/v. Campenhausen, 3. Auflage, 2009, § 7 Stiftungszweck, Rd.-Nr. 17.
108 Die Stiftung, Meyn/Richter/Koss, 2. Auflage, 2009, S. 53f.

- Werkstattarbeit durch Projekte,
- Sammlung, Bewahrung, Erforschung und Präsentation der Zeugnisse der Entwicklung des Bauhauses und seiner Wirkungsgeschichte sowie
- Akademie als nationalem und internationalem Forum.

Wir haben schwerpunktmäßig die Teile der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung geprüft, die wesentliche Auswirkungen auf die Stiftungsorganisation bzw. die Stiftungsfinanzierung nach sich zogen und ziehen.
Die dabei geprüften ressourcenintensiven Maßnahmen sind aus unserer Sicht nur teilweise vom Stiftungszweck gedeckt.

In ihrer Stellungnahme vom 6. Juni 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages äußerte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur, dass eine entsprechende Erwiderung und Klarstellung zu einer Vielzahl an Sachverhaltsannahmen und Wertungen bisher mangels einer abschließenden Prüfung und Bewertung unter Einbeziehung der Stiftung und ihrer Gremien noch nicht erfolgen konnte.

Wir nehmen die Anmerkung zur Kenntnis und weisen auf Folgendes hin. Den Entwurf der Prüfungsmitteilung mit den festgestellten Sachverhalten und unserer Bewertung erhielt das Ressort bereits mit Schreiben vom 25. September 2023. Das Abschlussgespräch zwischen der Stiftung Bauhaus Dessau, der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur und uns fand am 12. Dezember 2023 statt. Die endgültige Prüfungsmitteilung haben wir mit Schreiben vom 23. Januar 2024 übersandt. Kenntnis über die im Jahresberichtsbeitrag enthaltenen Sachverhalte bestehen demnach seit über 8 Monaten bei den geprüften Stellen.

Im Übrigen umfasst der Jahresberichtsbeitrag als Teil des Prüfungsergebnisses lediglich aktuell bestehende Entscheidungsnotwendigkeiten.

Die Stiftung Bauhaus Dessau nahm keine Stellung zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages.

2. Errichtung und Betrieb eines modernen Museums

Das Bauhaus-Museum Dessau eröffnete anlässlich des 100-jährigen Gründungsjubiläums am 8. September 2019. Seitdem betreibt die Stiftung zusätzlich zu ihren Bauwerken auch das Museumsgebäude.

In den Jahren vor dem Museumsneubau orientierte sich die Organisationsstruktur und die personelle Ausstattung der Stiftung an der Ausstellung und Darbietung der Bauhaus-Exponate auf den Bestands- bzw. Sonderflächen. Dies spiegelte sich auch in der Höhe der institutionellen Förderung des Landes und des Bundes wider. Sowohl die Organisationsstruktur als auch die finanziellen Mittel orientierten sich an den im Errichtungsgesetz formulierten Aufgaben und satzungsgemäßen Zwecken der Stiftung. Finanzielle Möglichkeiten der Stiftung, ein neues Museum zur Präsentation der Sammlung zu betreiben, waren nicht erkennbar.

Im Zuge der Eröffnung des Bauhaus-Museums erfolgten erhebliche organisatorische und personelle Anpassungen dahingehend, dass der Betrieb des Museums sowohl kuratorisch als auch operativ abgesichert werden konnte und die Stiftung damit ihren Arbeitsschwerpunkt erheblich zugunsten des Museumsbetriebs verlagerte.

Eine realistische Prognose der Betriebs- und Folgekosten des Bauhaus-Museums erfolgte durch die Stiftung nicht. Zudem ist deren Finanzierung nach unserer Einschätzung nicht dauerhaft gesichert.

So stellten wir fest, dass sich die Planungen der Betriebskosten des Museums und damit die notwendigen Landeszuschüsse in einem Zeitraum von 7 Jahren hierfür mehr als verdoppelten. Gemäß der Schätzungen 2013[109] betrugen die geplanten Landeszuwendungen zu den Betriebs- und Folgekosten 300.000 € (bei einem Defizit zwischen eigenen Einnahmen und Ausgaben von 445.000 €). Ende 2020[110] ging das Land von Zuschüssen für den gleichen Zweck i. H. v. 630.000 € (bei einem Defizit von 1,4 Mio. €) aus.[111]

Die Betriebsausgaben werden derzeit zwar mittels jährlicher Verhandlungen durch das Land und den Bund kofinanziert. Eine mittelfristige Finanzierungszusage des Bundes für diese Betriebsausgaben existiert aber nicht. Hierdurch erwächst für die Stiftung ein nicht unerhebliches Finanzierungsrisiko.

Nach unserer Auffassung könnten dauerhafte Zusagen zur Aufnahme der Ausgaben in die institutionelle Förderung erleichtert werden, wenn der Stiftungsrat eine entsprechende Satzungsänderung bewirken würde. Diesem gehören Vertreter aller Mittelgeber an. Ein solches

[109] Verschiedene Gutachten zur Planung – siehe hierzu Jahresbericht 2014, Teil 1, Abschnitt B, Nr. 6.
[110] Berichterstattung der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur vom 31. Dezember 2020 an den Ausschuss für Finanzen zu den Betriebskosten des Bauhaus-Museums.
[111] Kofinanzierung: Bund – 700.000 € und Stadt Dessau-Roßlau – 70.000 €.

ausdrückliches und offengelegtes Bekenntnis zum nunmehr deutlich erweiterten Aufgabenkreis der Stiftung ist aus unserer Sicht geboten und sinnvoll.

> *In ihrer Stellungnahme vom 6. Juni 2024 äußerte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur, dass in den Ausführungen der Prüfungsmitteilung hervorgehoben werde, dass z. B. das Betreiben des Bauhaus-Museums nicht satzungswidrig sei. Dementsprechend sei auch keine Anpassung der Satzung oder des Errichtungsgesetzes zwingend rechtlich geboten.*

Wir haben nicht bezweifelt, dass der Betrieb des Museums sich rechtlich im Rahmen der Satzung bewegt. Unsere Bewertung beruht darauf, dass die Satzung wirtschaftlich-organisatorische Schwerpunkte abbilden sollte. Dies ist bei anderen Schwerpunkten der Stiftung Bauhaus Dessau der Fall. Daher halten wir dies auch für das Bauhaus-Museum für notwendig.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass der Stiftungsrat das Bauhaus-Museum in der Satzung verankert. Eine dauerhafte Mitfinanzierung des Bundes bei den Betriebs- und Folgekosten könnte hierdurch sichergestellt werden.

3. Zustiftung und Instandsetzung des Meisterhaus-Ensembles

Das Meisterhaus-Ensemble gehört zu den Zeugnissen der Bauhausmoderne. An den Standorten, an denen in den 1920-er und 30-er Jahren die Häuser Gropius und Moholy-Nagy standen, wurden nach langer Planungsphase im Jahr 2014 neue Gebäude eröffnet.

Der Stiftungsrat hat am 18. Dezember 2013 die Annahme der Zustiftung des Meisterhaus-Ensembles im Umlaufverfahren beschlossen. Am 19. Dezember 2013 erfolgte die Zustiftung an die Stiftung Bauhaus.

Mit der Übernahme des Meisterhaus-Ensembles von den 3 grundbesitzenden Vertragspartnern[112] als weiterer Stätte des UNESCO-Welterbes entstand eine zusätzliche, umfangreiche und ausgabenintensive Aufgabe der Stiftung. Die neuen Aufgaben der Bewirtschaftung und der Unterhaltung der Meisterhäuser erforderten auch Änderungen in der Finanzierungs- und Organisationsstruktur der Stiftung. Außerdem hat die Stiftung eine dauerhaft zu finanzierende Aufgabe übernommen.

---

[112] Zustiftungs- und Übertragungsvertrag vom 19.Dezember 2013; Vertragspartner: 1. Stadt Dessau-Roßlau, 2. Stiftung Meisterhäuser Dessau, 3. Stiftung Bauhaus Dessau, 4. Land Sachsen-Anhalt und 5. Gasversorgung Dessau GmbH.

Wir stellten bei unserer Prüfung fest, dass seit Ende 2012 intensive Vorbereitungen und Verhandlungen zwischen der Stiftung, der Stadt Dessau-Roßlau und dem Kultusministerium zur Zustiftung der Meisterhäuser erfolgten. Hierbei versäumte es der Vorstand der Stiftung, eine fundierte Entscheidungsgrundlage zu erstellen und dem Stiftungsrat im Rahmen eines ordnungsgemäßen Verfahrens zuzuleiten.

Stattdessen legte der Vorstand erst am 9. Dezember 2013 lediglich eine innerhalb von 3 Wochen erarbeitete Kurzversion einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor, die nach Überarbeitung in Abstimmung mit dem zuständigen Kultusministerium dem Stiftungsrat zur Kenntnis gelangte. Die unter diesem Zeitdruck erarbeitete Betrachtung wies erhebliche Qualitätsmängel auf. Sie genügte nicht den rechtlichen Anforderungen, diente dem Stiftungsrat aber als Entscheidungsgrundlage im Umlaufverfahren.

So stellten wir fest, dass der als langfristiger Kostenrahmen benannte Investitionsbedarf in Höhe von 3,16 Mio. € zu niedrig geschätzt war. Bereits im Jahr 2015 bezifferte die Stiftung ihn auf mindestens 7,2 Mio. €. Auch die auf die Stiftung über die (ggf. auf Nutzungsjahre verteilten) Investitionsausgaben hinaus zukommenden Aufwendungen wie Personalausgaben, Unterhaltungsaufwendungen, Sachkosten, Gemeinkosten etc. waren den zusätzlichen Einnahmen und Landeszuwendungen ebenfalls nicht gegenübergestellt.

Auch gemäß den vorliegenden Haushaltsplänen der Stiftung der Jahre 2022 bis 2024[113] übersteigen die Personal- und Sachausgaben für das Ensemble die eigenen Einnahmen um etwa 505.000 €. Sie werden insoweit durch die Stadt Dessau-Roßlau (200.000 € p. a.), das Land rund 270.000 € aus der institutionellen Förderung) und eigene Mittel der Stiftung finanziert. Zusätzlich anfallende Investitionsausgaben sind regelmäßig nicht Gegenstand der Haushaltspläne. Die Stiftung muss damit jährlich eigene Mittel, die zur Finanzierung anderer Aufgaben geplant waren, in diesem Bereich zur Finanzierung verwenden.

Wir halten die Zustiftung des Meisterhaus-Ensemble aus der wirtschaftlichen Perspektive für sehr weitreichend für die Stiftung. Daher wäre eine intensive Abwägung von Argumenten sowie die Gegenüberstellung von Berechnungen als Entscheidungsgrundlage des Stiftungsrates erforderlich gewesen. Das Umlaufverfahren ist aus unserer Sicht dem nicht gerecht geworden.

In ihrer Stellungnahme vom 6. Juni 2024 äußerte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur, dass sie es als zutreffend erachtet, dass eine Übertragung von Aufgaben erst nach eingehender Prüfung dahingehend erfolgte, ob die Stiftung

[113] Dort jeweils Kapitel 03 für das Meisterhaus-Ensemble.

sowohl satzungsgemäß als auch finanziell und organisatorisch in der Lage ist, die Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen und dass dabei auch die Finanzierung der Folgekosten zu berücksichtigen ist. Dies kam in den betreffenden Fällen so auch zur Anwendung. Ein nicht hinreichendes Zusammenwirken der Stiftungsorgane und der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur im Zusammenhang mit etwaigen neuen Aufgaben und deren dauerhafte Finanzierung sei nicht erkennbar.

Wir können nicht erkennen, dass tatsächlich eine eingehende Prüfung durch den Stiftungsrat erfolgte. So enthielt die erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht alle notwendigen Angaben für eine sachgerechte Entscheidung. Durch das sich anschließende Umlaufverfahren erfolgte auch keine inhaltliche Beratung.

Für das Meisterhaus-Ensemble ist eine ausdrückliche Aufnahme in die Satzung nach unserer Ansicht zwingend, da es sich um eine Erweiterung des Satzungszwecks handelt. Die enorme kulturelle, organisatorische und finanzielle Bedeutung der Liegenschaften zeigt sich bereits im Zustiftungs- und Übertragungsvertrag[114]. Dieser verpflichtet die Stiftung ausdrücklich und dauerhaft, die Meisterhäuser entsprechend den Denkmalvorschriften zur Erhaltung als UNESCO-Weltkulturerbe zu erhalten.

Die Stiftung selbst hat während der Erhebungen von einer Erweiterung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben gesprochen. Ebenso äußerte das seinerzeit zuständige Kultusministerium in Vorbereitung der Sitzung des Stiftungsrates am 22. November 2013 zur Übernahme des Meisterhaus-Ensembles, dass die „(…) mit der geplanten Zustiftung der Meisterhäuser gleichzeitig übergehende neue Aufgabe als satzungsgemäße Aufgabe definiert und mit einer Satzungsänderung auch entsprechend dokumentiert werden (…)“ sollte.

In ihrer Stellungnahme vom 6. Juni 2024 äußerte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur, dass nach ihrer Einschätzung keine Erweiterung des in der Satzung oder dem Errichtungsgesetz bestimmten Stiftungszwecks fehle. Zudem geben die aufgezeigten ressourcenintensiven Maßnahmen keinen Anlass zur Annahme, dass diese vom gesetzlich bestimmten Stiftungszweck nicht gedeckt sein könnten.

Wir nehmen in diesem Zusammenhang die Ausführungen des Ressorts zur Kenntnis. Wir weisen aber darauf hin, dass die Satzung weder das Meisterhaus-Ensemble noch das damit zusammenhängende Grundstück enthält.

[114] § 2 Zustiftungs- und Übertragungsvertrag.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die Satzung hinsichtlich des Meisterhaus-Ensembles angepasst wird. Künftig sollte die Satzungskonformität bei solchen Angelegenheiten vorher geprüft werden.

4. Bewahrung der Sammlungsbestände

Um die Stiftungszwecke, insbesondere die Bewahrung der Sammlungsgegenstände, zu erfüllen, ist es erforderlich, die Sammlungsbestände in einem geeigneten Depot aufzubewahren. Zur Aufbewahrung und zur Beforschung der Sammlungsbestände mietet die Stiftung verschiedene Räumlichkeiten. Die Gebäude weisen einen unterschiedlichen Erhaltungszustand auf.

Der zum Zeitpunkt der Erhebungen gültige Mietvertrag zwischen dem Vermieter des Depots und der Stiftung datiert vom 14. Juni 2007 und endet am 31. Juli 2027. Der zu zahlende monatliche Grundmietzins von 176,00 € hat wegen der vom Mieter durchgeführten Investitionsmaßnahmen[115] symbolischen Charakter. Im Herbst 2022 hat die Stadt Dessau-Roßlau die Förderung einer Machbarkeitsstudie beantragt, die am 5. Dezember 2023 vorgestellt wurde. Das Ergebnis sei eine grundsätzliche Eignung der Liegenschaft.

Wir stellten fest, dass der Vermieter in der Vergangenheit erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten aufwies. Die Stiftung und die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur teilten die Einschätzung. Am 28. August 2020 ist über das Vermögen des Vermieters erneut ein Insolvenzverfahren eröffnet worden[116] . Bis zum Ende der Erhebungen war kein neuer, solventer Eigentümer gefunden, mit dem die Stiftung ein Mietverhältnis eingehen konnte. Der Betrieb eines Depots und die Arbeit von Mitarbeitern an diesem Ort erfordern eine Betriebserlaubnis[117] . Jahr für Jahr ist es ungewiss, ob die zuständige Verwaltungsbehörde diese Betriebserlaubnis erteilt. Durch die mangelnde Leistungsfähigkeit des Vermieters übernimmt die Stiftung über den Rahmen des Mietverhältnisses hinausgehende notwendige Verpflichtungen, die zur Aufrechterhaltung der Betriebserlaubnis des Kunstgutdepots erforderlich sind[118].
Gemäß der Antwort der Landesregierung vom 5. Juli 2023[119] auf eine Kleine Anfrage zur Situation des Zentraldepots heißt es, dass der provisorische Betrieb derzeit bauordnungsrechtlich und brandschutztechnisch nur „geduldet" sei.

[115] § 3 des Mietervertrages.
[116] Beschluss des Amtsgerichtes Dessau-Roßlau vom 28. August 2020.
[117] Nach dem Bauordnungs- und Arbeitsstättenrecht sowie analog zu § 74 Gewerbeordnung.
[118] Protokoll zur 52. Sitzung des Stiftungsrates.
[119] LT-Drs. 8/2878.

Wir halten es für erheblich risikobehaftet, dass die Stiftung das mobile Stiftungsvermögen in einem Depot unterbringt, dass die Gefahr birgt, keine Betriebserlaubnis zu erhalten und dessen Vermieter nicht voll handlungsfähig ist. Die Auflage aus dem Insolvenzverfahren, einen Käufer zu finden, kann bei Erfüllung dazu führen, dass der Käufer das Mietverhältnis nicht fortsetzen will. Das birgt bei den vorher mieterseitig getätigten Investitionen und dem ungewissen Verbleib der Sammlungsbestände weitere erhebliche Risiken für die Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben der Stiftung.

Weiterhin halten wir es für unwirtschaftlich, dass die Stiftung Investitionen in die Betriebsfähigkeit von Liegenschaftsteilen leistet, die mit dem Mietvertrag an sich nichts zu tun haben, um die Betriebserlaubnis zu erlangen.

Bei unveränderter Depotsituation der Stiftung besteht ein erhebliches Risiko, dass das mobile Stiftungsvermögen nicht erhalten und der Stiftungszweck, hier das Bewahren der Sammlungsbestände, nicht erfüllt werden kann.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Land umgehend auf eine dauerhaft tragfähige Depotsituation hinwirkt.

5. Realisierung zusätzlicher landesweiter Projekte

Zweck der Stiftung ist es, das Bauhaus Dessau als eine wissenschaftlich-künstlerische Einrichtung von internationaler Bedeutung zu erhalten, weiterzuentwickeln und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen[120]. Zu diesem Zweck führt die Stiftung u. a. Ausstellungsvorhaben durch.

Die im Prüfzeitraum umfänglichste Ausstellung war das Verbundprojekt „Große Pläne. Die angewandte Moderne in Sachsen-Anhalt 1919 - 1933“. Dieses Projekt beinhaltete die Ausstellung „Große Pläne: Moderne Typen, Fantasien und Erfinder“. Die Ausstellung fand im Zeitraum von Mai 2016 bis Januar 2017 statt.

Korrespondenzorte der Ausstellung waren u. a. das Technikmuseum Hugo Junkers in Dessau, die Burg Giebichenstein Kunsthochschule Halle, das Kunstmuseum Moritzburg Halle, das Kunstmuseum Kloster Unser Lieben Frauen Magdeburg, das Kulturhistorische Museum Magdeburg, das Diakonissen-Mutterhaus Elbingerode und verschiedene weitere Orte der Moderne in Sachsen-Anhalt.

[120] § 2 der Satzung.

Das Land förderte das Projekt mit Gesamtkosten von rund 1.157.000 € im Wege der Anteilsfinanzierung mit bis zu 800.000 €. Wir prüften insbesondere die Ausgaben für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit, die mit 435.800 € (Plan) und 415.560,36 € (Ist) mehr als ein Drittel der Gesamtsumme umfassten.

Gegenstand des Projektes war neben der Ausstellung im Bauhaus Dessau eine Vielzahl von Veranstaltungen an verschiedenen Orten der Moderne in Sachsen-Anhalt, die nicht zur Stiftung Bauhaus gehörten. Die Veranstaltungen der Korrespondenzorte waren dort organisiert. Die Koordination oblag jedoch der Stiftung als zentralem Hauptort. Die Stiftung führte weitgehend allein die Werbekampagne für das Gesamtprojekt durch und finanzierte sie aus den oben aufgeführten Mitteln. Ein weiterer Aspekt sowohl des Projektes als auch der als „Dachkampagne“ angelegten Werbekampagne war ein „Testlauf“ für das anstehende Bauhausjubiläum 2019 sowie für die diesbezügliche Präsentation des Landes als „Land der Moderne“.

Nach unserer Auffassung ist die Durchführung einer vom Land initiierten Werbekampagne, die zu großen Teilen keinen oder allenfalls einen geringen Bezug zum Bauhaus Dessau aufweist, nicht durch die Satzung der Stiftung gedeckt.

Der Landesrechnungshof erwartet zukünftig, dass die Stiftung lediglich die vom Satzungszweck gedeckten Aufgaben erfüllt und ausschließlich dafür ihre Ressourcen einsetzt.

6. Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die Übertragung von Aufgaben grundsätzlich erst nach eingehender Prüfung dahingehend zu erfolgen hat, ob die Stiftung Bauhaus sowohl satzungsgemäß als auch finanziell und organisatorisch in der Lage ist, diese Aufgabe ordnungsgemäß zu erfüllen. Hierbei ist zwingend auch die Finanzierung der Folgekosten zu berücksichtigen.

Die Regularien, die den Stiftungszweck formulieren und so die Stiftungsarbeit leiten, sind aufgrund der erweiterten Aufgaben zu ändern bzw. an die neuen Gegebenheiten anzupassen.
Zur Finanzierung der zusätzlichen Stiftungsaufgaben sind langfristige Vereinbarungen mit den anderen Zuwendungsgebern herbeizuführen.

Die Stiftung und die Landesregierung müssen für die Risiken des Depots zumindest mittel- bis langfristig eine dauerhafte Lösung erarbeiten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	–	20	Staatlicher Hochbau und Liegenschaftsmanagement
Kapitel	–	20 03	Ressortbau
	–	20 04	Hochschulbau
Titel	–	712 62	Vorarbeitskosten
	–	713 62	Erschließungs- und Baukosten
	–	812 62	Kosten für die erstmalige Einrichtung
Geprüftes Haushaltsvolumen	–	52.968.600 €	
Haushaltsjahre	–	2019 bis 2026	

4 Mängel bei der Umsetzung von Hochbaumaßnahmen

Das Ministerium der Finanzen kommt seiner Verantwortung als Oberste Technische Instanz für Bauangelegenheiten des Landes nicht ausreichend nach. Für große Hochbaumaßnahmen fehlt es häufig an dem Nachweis in der Bauunterlage, dass es sich bei den Bauvorhaben um die wirtschaftlichste Lösung der Bedarfsdeckung handelt. Eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel ist damit nicht durchgehend sichergestellt.

1. Vorbemerkung

Die Hochbaumaßnahmen des Landes mit einem Investitionsvolumen ab 4 Mio. €[121] gelten als Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (GNUE). Sie sind – sofern sie nicht über die Immobilien- und Projektmanagementgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IPS) realisiert werden – im Einzelplan 20 des Landeshaushaltes veranschlagt.

Die Zuständigkeit für die Durchführung von GNUE liegt beim Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA). In besonderen Fällen dürfen auch die Hochschulen und Universitätskliniken große Baumaßnahmen durchführen. In Einzelfällen kann das Ministerium der Finanzen den Baubedarf auch im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) durch Projektgesellschaften realisieren lassen.

Die Verantwortung für die Bauangelegenheiten obliegt gemäß den Richtlinien für die Durchführung von Baumaßnahmen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung (RLBau LSA) dem Ministerium der Finanzen als Oberste Technische Instanz.

[121] ohne Baunebenkosten der Kostengruppen 710 bis 740 nach DIN 276; Stand 25. April 2022.

Es hat gemäß RLBau die Bauunterlage zu den GNUE-Vorhaben zu überprüfen. Das schließt u. a. die Überprüfung von Variantenuntersuchungen hinsichtlich der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit des Lösungsvorschlags, auch unter Berücksichtigung der Folgekosten, ein. Das Ministerium der Finanzen schließt die Überprüfung mit einer baufachlichen Genehmigung ab und setzt die Kosten fest. Des Weiteren hat das Ministerium der Finanzen gemäß § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) bei der Ausführung des Haushaltsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Mit der Durchführung einer GNUE darf erst begonnen werden, wenn der Ausschuss für Finanzen des Landtages dem Vorhaben zugestimmt hat.

Zur Beurteilung der Maßnahme hat ihm das Ministerium der Finanzen die Bauunterlage in Form einer Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) bzw. einer Kostenvoranmeldung-Bau (KVM-Bau) vorzulegen. Das erfolgt, bevor es die baufachliche Genehmigung erteilt und die Kosten festsetzt. Die Bauunterlage muss den Anforderungen der §§ 24, 54 LHO entsprechen. Sie hat die technische Lösung und die zu erwartenden Kosten so eindeutig abzubilden, dass die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens bewertet werden kann. Die favorisierte Lösung muss als wirtschaftlichste Variante nachgewiesen sein.

Wir erhalten im Rahmen unserer Beratungsfunktion gegenüber dem Ausschuss für Finanzen ebenfalls die Bauunterlage zur Einsicht. Auf dieser Grundlage bewerten wir das Vorhaben und teilen unseren Standpunkt dazu mit.

Im Jahr 2023 war das u. a. bei 3 Vorhaben der Fall, die im Folgenden exemplarisch erläutert werden.

2. GNUE Justizvollzugsanstalt Burg, Sicherungsverwahrung 2. Bauabschnitt

2.1 Vorhabenbeschreibung

Die Justizvollzugsanstalt Burg wurde im Zeitraum von 2007 bis 2009 errichtet. Dies erfolgte nicht durch den Landesbetrieb BLSA, sondern durch die Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH & Co. KG in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP). Dazu schloss das Land einen ÖPP-Vertrag. Dieser endet im Jahr 2034 mit dem Ergebnis, dass die Liegenschaft an das Land zurückgeführt wird.

Im Jahr 2012 hat das Land infolge gesetzlicher Änderungen und der damit verbundenen Rechtsprechung zur Unterbringung von Sicherungsverwahrten die Projektgesellschaft beauftragt, gesetzeskonforme Unterbringungsplätze herzustellen. Die Leistung wurde als Nachtrag zum bestehenden ÖPP-Projektvertrag vereinbart. Die Projektgesellschaft nahm dement-sprechend den Umbau eines Gebäudeteiles vor und konnte im Jahr 2013 im Ergebnis 18 gesetzeskonforme Unterbringungsplätze in Nutzung nehmen.

Darüber hinaus weist der prognostizierte Bedarf bis zum Ende der Vertragslaufzeit in 2034 weitere 12 Hafträume sowie Gemeinschaftsräume aus, die in einem 2. Bauabschnitt umgesetzt werden sollen. Das Ministerium der Finanzen vereinbarte mit der Projektgesellschaft daher am 16. Dezember 2022 erneut einen Nachtrag zum ÖPP-Projektvertrag. Danach war eine Nutzfläche von 471 m² umzusetzen. Bestandteil des Nachtrages war die Kostenschätzung vom 1. Januar 2020 mit Bruttogesamtkosten von rund 6,83 Mio. €.

Das Ministerium der Finanzen legte uns im September 2023 die KVM-Bau zum 2. Bauabschnitt vor.

2.2 Erhebliche Kostensteigerung

Laut KVM-Bau plant die Projektgesellschaft im 2. Bauabschnitt einen Ergänzungsbau zu errichten. Insgesamt soll eine Nutzfläche von 407 m² entstehen. Die Kosten dafür belaufen sich entsprechend der Kostenschätzung vom 10. August 2023 auf 10,25 Mio. €.

Wir stellen fest, dass die geschätzten Kosten von 10,25 Mio. € nun erheblich von denen abweichen, die die Projektgesellschaft und das Ministerium der Finanzen am 16. Dezember 2022 vertraglich vereinbart hatten. Innerhalb von 8 Monaten waren die Kosten damit bezogen auf die vertraglich vereinbarte Nutzfläche um 74 % gestiegen. Die Planung laut KVM-Bau sieht darüber hinaus eine Reduzierung der Nutzfläche um 13,6 % gegenüber der vertraglich vereinbarten Nutzfläche vor.

Die Kostensteigerung von 74 % beurteilen wir als viel zu hoch. Uns ist bewusst, dass es vom Zeitpunkt der geschlossenen Vereinbarung bis zur fertiggestellten KVM-Bau zu Kostensteigerungen kommen kann. Diese sollten sich jedoch im Wesentlichen aus der Baupreisentwicklung ergeben. Zwischen dem Vertragsabschluss und der Vorplanung lagen 8 Monate. Daher wäre

eine Kostensteigerung infolge der Baupreisentwicklung[122] in Höhe von 4,8 % plausibel gewesen.

Eine wesentliche Ursache der Kostensteigerung sehen wir in veralteten Baupreisen, die Grundlage des ÖPP-Projektvertrages vom 16. Dezember 2022 waren. Bestandteil des Vertrages war eine Kostenschätzung vom Januar 2020. Allein daraus ergibt sich eine Baupreissteigerung[123] von 41,5 %

> *Das Ministerium der Finanzen informierte in seiner Stellungnahme vom 17. Juni 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass die Kosten nicht indexiert worden seien. Hierbei handelt es sich um einen bedauerlichen Fehler. Dem Ausschuss für Finanzen wurde diese Information im Rahmen des Zustimmungsverfahrens mitgeteilt.*

Auch wenn wir Baupreisentwicklungen von insgesamt 46,3 % [124] berücksichtigen, verbleibt ein Kostensteigerungsanteil von 27,7 %. Der KVM-Bau fehlt es an aufklärenden Informationen, woraus sich dieser Anteil ergibt.

> *Der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vom 17. Juni 2024 konnten wir entnehmen, dass insbesondere energetische Anforderungen zu höheren Investitionskosten für die technische Gebäudeausrüstung führten, die sich langfristig amortisieren sollen*.

Das Ministerium der Finanzen hat es versäumt, den Projektvertrag vom 16. Dezember 2022 auf der Grundlage einer aktuellen Kostenschätzung zu schließen. Somit hat es maßgeblich dazu beigetragen, dass sich die Kosten laut KVM-Bau, trotz der geringer geplanten Nutzfläche, erheblich erhöhten.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen zukünftig auf aktuelle und vollständige Kostenfortschreibungen achtet, insbesondere wenn diese eine Vertragsgrundlage bilden.

---

[122] Statistisches Bundesamt unter www.genesis.destatis.de Baupreisindizes: Deutschland, Berichtsmonat im Quartal, Messzahlen mit/ohne Umsatzsteuer, Gebäudearten, Bauarbeiten (Hochbau); November 2022 = 157,7; Mai 2023 = 162,5.

[123] Statistisches Bundesamt unter www.genesis.destatis.de Baupreisindizes: Deutschland, Berichtsmonat im Quartal, Messzahlen mit/ohne Umsatzsteuer, Gebäudearten, Bauarbeiten (Hochbau); November 2019 = 116,2; November 2022 = 157,7.

[124] 4,8 % + 41,5 %.

2.3 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Wir entnehmen der KVM-Bau, dass der Erweiterungsbau des 2. Bauabschnittes zur Sicherungsverwahrung 12 Hafträume, davon 2 in behindertengerechter Ausführung, aufnehmen wird. Jede Haftzelle ist mit einer Singleküche und einem Sanitärbereich ausgestattet. Neben den Haftzellen werden 2 Therapieräume, 1 Stationszentrale, 1 Gemeinschaftsküche, 1 Waschküche sowie Lager- und Technikräume geschaffen. Insgesamt entsteht eine Nutzfläche von 407 m². Die Gesamtkosten zur Umsetzung des Vorhabens sind mit 10,25 Mio. € ausgewiesen.

Wir stellen fest, dass die KVM-Bau keine Variantenuntersuchung zur Bedarfsdeckung beinhaltet. Daher kritisieren wir das Ministerium der Finanzen, welches versäumt hat, auch Alternativen betrachten zu lassen. So fehlt es an dem Nachweis, dass die Umsetzungsform als ÖPP-Projekt und die planerische Lösung laut KVM-Bau die wirtschaftlichste Variante darstellt.

> *Das Ministerium der Finanzen informierte in seiner Stellungnahme vom 17. Juni 2024, dass die Entscheidung zur Unterbringung der Sicherungsverwahrten in der JVA Burg bereits vor Beginn des PPP-Projektes zum Neubau der JVA Burg getroffen wurde. Die dezentrale Unterbringung von insgesamt 12 Sicherungsverwahrten wurde nicht in Betracht gezogen. Daher entfiel die Verwahrung in der Jugendanstalt Raßnitz und der JVA Halle.*

Aus unserer Sicht führen die Umsetzungsform und die planerische Lösung zu keinem wirtschaftlichen Ergebnis. Wir bewerten die Herstellungskosten, die sich für den Erweiterungsbau im Rahmen eines ÖPP-Vorhabens ergeben, als zu hoch. Um einen Haftplatz zur Sicherungsverwahrung realisieren zu können, sind Kosten von ca. 850.000 € erforderlich. Bezogen auf die Nutzfläche, die über den Erweiterungsbau umgesetzt werden soll, beträgt der Herstellungspreis rund 25.184 €/m².

Wir haben Herstellungskosten zu vergleichbaren Objekten der Sicherungsverwahrung von Justizvollzugsanstalten über die Datenbank PLAKODA analysiert. Danach würden sich bezogen auf die Nutzfläche Herstellungskosten von ca. 15.000 €/m² ergeben, nicht aber von 25.184 €/m².

Ziehen wir darüber hinaus die Orientierungswerte für Hochschulgebäude 2023[125] heran, dann stellen wir fest, dass das ÖPP-Vorhaben im Kostenbereich liegt, der die Errichtung eines sehr anspruchsvollen Gebäudes für die Forschung ermöglicht.

[125] Veröffentlicht über Bauministerkonferenz.

Dabei sind diese beispielsweise mit Reinräumen, Hochsicherheitslaboren und redundanter Technik ausgestattet. Der Orientierungswert liegt für diese Bauten bei 26.414 €/m².

Das Versäumnis des Ministeriums der Finanzen, alternative Bedarfsdeckungen zur Unterbringung der Sicherungsverwahrten untersuchen zu lassen, führte zu einer unwirtschaftlichen Umsetzungsvariante und Planung.

3. GNUE Amtsgericht Bitterfeld-Wolfen, Lindenstraße 9, Sanierung und Erweiterungsbau, 1. Nachtrag

3.1 Vorhabenbeschreibung

Das Vorhaben umfasst die Zentralisierung des Amtsgerichtes auf der landeseigenen Liegenschaft in Bitterfeld, Lindenstraße 9. Aktuell ist das Amtsgericht innerhalb von Bitterfeld an 3 Standorten untergebracht. Davon sind die Objekte an 2 Standorten angemietet.

Auf der Landesliegenschaft wird das denkmalgeschützte Gebäude saniert und um einen Neubau ergänzt. Der Landesbetrieb BLSA setzt das Vorhaben um.

Der Ausschuss für Finanzen hatte in seiner Sitzung am 6. Februar 2019 auf der Grundlage der HU-Bau zugestimmt, das Vorhaben mit Gesamtkosten von 14.894.000 € durchzuführen.

Im März 2023 legte das Ministerium der Finanzen uns dann zur HU-Bau einen Nachtrag vor, der eine Kostenerhöhung von rund 4,4 Mio. € abbildet.

3.2 Kostensteigerung durch nachträglich herzustellende Stellplätze

Laut Nachtrag ergeben sich die angestiegenen Kosten u. a. durch eine Stellplatzanlage, die für das Amtsgericht auf einem externen Grundstück hergestellt werden soll.

Der Landesbetrieb BLSA, beabsichtigt dafür ein Grundstück von der Stadt Bitterfeld-Wolfen zu erwerben. Die Fläche (75 m x 12 m), die 26 Stellplätze aufnehmen soll, ist derzeit eine Grünfläche. Laut vorliegender Planung wird die bauliche Anlage, bestehend aus Zufahrt und Stellplätzen, 90 % der Grundstücksfläche einnehmen. Für den Grundstückserwerb plant der Landesbetrieb BLSA 35.295 € und für die herzustellenden Stellplätze 167.510 € ein.

Wir halten die Schaffung von Stellplätzen im Rahmen der Vorhabenumsetzung für zeitgemäß, um die Nutzerfreundlichkeit und Attraktivität des Standortes zu sichern. Allerdings kritisieren wir, dass der Nachtrag zur HU-Bau keine Unterlage beinhaltet, die die geplante Lösung als wirtschaftlichste Variante ausweist.

Der Landesbetrieb BLSA betrachtete lediglich den Grundstückserwerb und den Bau einer Stellplatzanlage. Nicht untersucht wurde die Variante der Stellplatzanmietung, die beispielsweise auf dem Grundstück der gegenüberliegenden Volkshochschule möglich gewesen wäre. Das Ministerium der Finanzen hat es im Rahmen der Unterlagenprüfung versäumt, eine Variantenuntersuchung abzufordern. Die Beurteilung zur Wirtschaftlichkeit der favorisierten Lösung konnte das Ministerium somit nicht vornehmen.

Das Ministerium der Finanzen informierte in seiner Stellungnahme vom 17. Juni 2024, dass der Sachverhalt nochmals mit dem Landesbetrieb BLSA besprochen wird.

Darüber hinaus beurteilen wir das zum Kauf favorisierte Grundstück als zu klein, um die vom Nutzer geforderten 31 Stellplätze umsetzen und alle erforderlichen baulichen Anlagen unter Einhaltung gültiger Rechtsvorschriften unterbringen zu können. Hierbei sei insbesondere auf die geplante Entwässerung der Stellplatzanlage als Versickerungsanlage verwiesen. Diese wird erfahrungsgemäß bei einer 90 %-igen Überbauung eine nicht unerhebliche Ausdehnung sowie einzuhaltende Grenzabstände zum Nachbarn erfordern.

Des Weiteren fehlt in der Nachtrags-HU-Bau die Zustimmung der Stadt Bitterfeld-Wolfen, dass die Grünfläche beseitigt und zu 90 % mit einer Stellplatzanlage überbaut werden kann.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Bedarfsdeckung der Stellplätze zu einer Planung führte, die gegebenenfalls nicht die wirtschaftlichste Lösung abbildet.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen zukünftig auf den Nachweis der wirtschaftlichsten Lösung achtet.

3.3 Vermeidbare Mehrkosten für die Errichtung der Photovoltaikanlage

Dem uns im März 2023 vorgelegten Nachtrag zur HU-Bau entnehmen wir, dass auf dem Flachdach des Erweiterungsbaues noch eine Photovoltaikanlage installiert werden soll. Bereits

fertiggestellte Dachbauteile und technische Anlagen (Blitzschutz, Lüftung) müssen dafür mit Kosten von 37.842 € angepasst werden.

Das Ministerium der Finanzen hat viel zu spät entschieden, im Rahmen der Vorhabenumsetzung eine Photovoltaikanlage zu installieren.

Die Errichtung einer Photovoltaikanlage hatten wir bereits im Rahmen der HU-Bau-Prüfung empfohlen und mit Schreiben vom 20. Februar 2019 dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt. In seinem Antwortschreiben vom 17. Mai 2019 legte das Ministerium dar, dass es eine vom Landesbetrieb BLSA bereits im Rahmen der Vorplanung[126] berücksichtigte Photovoltaikanlage unter Beachtung des Nachbarschaftsschutzes abgelehnt hatte.

Im Zusammenhang mit der aktuellen Planung gibt es nach Aussage des Ministeriums der Finanzen nun aber kein Schutzerfordernis mehr gegenüber den Nachbarn.

> *Der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vom 17. Juni 2024 konnten wir entnehmen, dass die Bedarfsdeckung aus erneuerbaren Energien im Jahr 2022 neu bewertet wurde. In Anlehnung an das Klima- und Energiekonzept des Landes ist die Energieversorgung von Landesliegenschaften über erneuerbare Energien zu stärken und somit die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand zu sichern.*

Unter ausreichender Würdigung unserer Anmerkungen hätte das Ministerium der Finanzen bereits in 2019 zu dem Ergebnis kommen müssen, dass die Errichtung einer Photovoltaikanlage wirtschaftlich ist. Des Weiteren hebt das Klima- und Energiekonzept mit Stand 5. Februar 2019 bereits die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand hervor, die u. a. über den Einsatz der erneuerbaren Energie in den Landesliegenschaften zu sichern ist.

Durch die nun erst getroffene Entscheidung zur Anlagenerrichtung kommt es zu unnötigen Mehrkosten von mindestens 37.842 €. Aus unserer Sicht wurde das Ministerium der Finanzen damit seiner Pflicht, sparsam und wirtschaftlich mit Haushaltsmitteln umzugehen, nicht gerecht.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen zukünftig Entscheidungen im Zusammenhang mit Photovoltaikanlagen frühzeitig und sorgfältig trifft.

---

[126] Stand Juli 2016.

4. GNUE Errichtung Sportzentrum

4.1 Vorhabenbeschreibung

Aktuell fehlt es der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg an einem Universitätssportzentrum

- für die zeitgemäße Ausbildung im Fachbereich Sportwissenschaften und zukünftiger Sportlehrer sowie
- zur Absicherung des Hochschulsportes.

Von den derzeit genutzten 14 Sportstätten sind 9 angemietet. Die Sportstätten sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Damit verursachen sie für die Studierenden lange Wegezeiten, die die Teilnahme an Lehrveranstaltungen verhindern und zu Studienverlängerungen führen. Darüber hinaus entsprechen nicht alle genutzten Sportstätten heutigen Anforderungen.

Daher soll auf dem Universitätscampus Heide-Süd in Halle (Saale) ein Sportzentrum mit Kosten von rund 19,1 Mio. € entstehen. Dieses umfasst:

- die Errichtung einer Dreifeldhalle mit Kletterwänden und zusätzlichen Funktionsräumen für Kampfsport und Tanzen;
- die Errichtung einer Außensportfläche bestehend aus einem Mehrzwecksportfeld und einem Sandfeld sowie
- die Erweiterung einer bereits vorhandenen Stellplatzanlage um 45 Pkw-Abstellmöglichkeiten.

Der Landesbetrieb BLSA setzt das Vorhaben um. Im Dezember 2022 legte das Ministerium der Finanzen uns dazu die HU-Bau vor.

4.2 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Gründung

Der HU-Bau entnehmen wir, dass der Baukörper mit einer Grundfläche von 4.157 m², auf einer Bodenplatte gegründet wird. Die Planung sieht darüber hinaus unter der Bodenplatte ein mindestens 1,20 m starkes Schotterpolster vor.

Das Gutachten, welches die HU-Bau umfasst, beschreibt den Baugrund im Bereich des geplanten Hallenstandortes bis in eine Tiefe von mindestens 2,60 m als ungenügend tragfähig. Ursache sind die dort anstehenden Auffüllungsgemische und der Faulschlamm. Nach den Ausführungen im Baugrundgutachten kann es sich u. a. um einen verfüllten Teich, eine ehemalige Sickergrube oder Abwassereinträge aus der Kanalisation handeln. Die Beseitigung des Faulschlammes sieht die Planung nicht vor.

Wir kritisieren auch hier, dass die HU-Bau keine Unterlage beinhaltet, die die geplante Lösung als wirtschaftlichste Variante ausweist. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf eine Variante, die aus dem Baugrundgutachten hervorgeht. Neben der Bodenplatte auf einem Schotterpolster schlug der Gutachter als weitere Gründungsvariante Einzel- und Streifenfundamente vor. Aus unserer Sicht wäre als weitere Variante auch eine Pfahlgründung zu prüfen gewesen.

> *Das Ministerium der Finanzen informierte in seiner Stellungnahme vom 17. Juni 2024, dass es der KVM-Bau an der erforderlichen Planungstiefe fehlt, um ab-schließend die wirtschaftlichste Gründungsvariante beurteilen zu können. Dazu muss erst die Ausführungsunterlage vorliegen.*

Das Ministerium der Finanzen wäre im Rahmen der Unterlagenprüfung verpflichtet gewesen, eine Variantenuntersuchung abzufordern. Das hat es nicht getan. Die Beurteilung zur Wirtschaftlichkeit der favorisierten Lösung konnte das Ministerium somit nicht vornehmen. Diese erst im Rahmen der Ausführungsplanung vorzunehmen, ist zu spät. Hieraus würden sich umfangreiche Planungsanpassungen und erneute bauordnungsrechtliche Genehmigungsprozesse ergeben. Die Folge wären Kostensteigerungen und Bauzeitverlängerungen. Die Varianten-untersuchung ist Leistungsbestandteil einer Vorplanung und somit Bestandteil der Bauunterlage, die das Ministerium zu überprüfen hat.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Gründung des Hallenkörpers zu einer Planung führte, die gegebenenfalls nicht die wirtschaftlichste Lösung abbildet.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen zukünftig auf den Nachweis der wirtschaftlichsten Lösung achtet.

5. Fazit

Die vorgestellten Baumaßnahmen zeigen exemplarisch, dass das Ministerium der Finanzen zukünftig darauf zu achten hat, dass bei Bauvorhaben durch den Landesbetrieb BLSA eine Variantenuntersuchung vorgenommen wird. Die favorisierte Lösung muss dabei als wirtschaftlichste Variante nachgewiesen sein.

Das Ministerium der Finanzen hat darauf zu achten, dass die Ergebnisse Bestandteil der HU-Bau bzw. KVM-Bau sind.

Zuständigkeit des Senats

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

Präsidialabteilung Präsident des Landesrechnungshofes Kay Barthel	- Grundsatzangelegenheiten - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilung 1 Mitglied des Landesrechnungshofes Dr. Petra Weiher	- Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Sport
Abteilung 2 Mitglied des Landesrechnungshofes Jan Weber	- Öffentliches Dienstrecht, Personal - Informations- und Kommunikationstechnik - Übergreifende Organisationsprüfungen - Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Wohnungs- und Städtebau - Straßenbau
Abteilung 3 Mitglied des Landesrechnungshofes Dietmar Weihrich	- Energie, Klimaschutz und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Inneres - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilung 4 Mitglied des Landesrechnungshofes Florian Philipp	- Prüfungen nach § 137 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) - Überörtliche Kommunalprüfung einschließlich Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung - Sonderprüfungen in Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern - Prüfung nach § 91 LHO bei Unternehmen mit kommunalem Aufgabenbezug

Redaktionsschluss war der 8. Juli 2024.

Dessau-Roßlau im Juli 2024.

Barthel
Präsident