

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2023



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 bis 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	IV
ABSCHNITT A – GRUNDSATZBEITRAG	6
Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammern des Landes Sachsen-Anhalt	6
ABSCHNITT B – DENKSCHRIFT UND BEMERKUNGEN	42
1 Einführung von PTravel – eine lange Reise	42
2 Licht und Schatten – Asservatenverwaltung bei der Justiz und der Polizei	50
3 Mangelnde Steuerung und Personalausstattung im Diensthundwesen der Polizei	69
4 Defizite bei der Umsetzung der Strukturreform der Landesfinanzverwaltung	79
5 Mängel bei der Bearbeitung der Steuererklärungen gemeinnütziger Einrichtungen	93
6 Erhebliche Mängel bei der Förderung des Landestourismusverbandes Sachsen-Anhalt e. V.	103
7 Die Schaffung klimastabiler Wälder ist gefährdet	120
8 Probleme beim Bau von Stützwänden im Zuge der Landesstraße 212	136
9 Mängel bei der Jahresarbeitsplanung der Straßenbauverwaltung	147
ABSCHNITT C – ERGEBNISBERICHTE	161
HINWEIS AUF WEITERE PRÜFUNGEN DES LANDESRECHNUNGSHOFES	169
ZUSTÄNDIGKEIT DES SENATS	170

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	- Bundesgesetzblatt
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HGB	- Handelsgesetzbuch
HGrG	- Haushaltsgrundsätzegesetz
HTR-LSA	- Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Sachsen-Anhalt
IKT	- Informations- und Kommunikationstechnik
IT	- Informationstechnik
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
MBI.	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MWL	- Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt
RdNr.	- Randnummer
VV	- Verwaltungsvorschrift
VZÄ	- Vollzeitäquivalent

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

Alle Abbildungen, Diagramme und Tabellen sind eigene Darstellungen des Landesrechnungshofes.

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammern des Landes Sachsen-Anhalt

Der Landesrechnungshof hat erstmals die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammern sowie die Kammeraufsicht geprüft.

Die Handwerkskammern bildeten Rücklagen ohne hinreichend belastbare Prognosen. Die Handwerkskammer Halle (Saale) bildete die Allgemeine Rücklage mit unzureichender Risikoanalyse.

Die Handwerkskammer Magdeburg löste Rücklagen auf und führte diese unzulässigerweise dem Basis-Reinvermögen zu. Dadurch unterliegen die dem Basis-Reinvermögen zugeführten Rücklagen keiner Zweckbindung, was zu einer unzulässigen Vermögensbildung führt.

Die Handwerkskammer Magdeburg verfügt über einen hohen Bestand an Finanzmitteln, der nicht für die Finanzierung von Kammerzwecken in Rücklagen und Rückstellungen gebunden ist.

Die Berechnungsgrundlage und damit die Angemessenheit der Höhe der gewährten Aufwandsentschädigung der Vorstandsmitglieder und der Mitglieder der Vollversammlung der beiden Handwerkskammern ist nicht nachvollziehbar.

Die Handwerkskammern stellen beiden ehrenamtlich tätigen Präsidenten jeweils ein Kraftfahrzeug zur privaten Nutzung zur Verfügung. Der Landesrechnungshof hält dies im Rahmen der Aufwandsentschädigung eines Ehrenamtes für unangemessen.

Die Gesamtvergütung des Hauptgeschäftsführers der Handwerkskammer Magdeburg ist aus Sicht des Landesrechnungshofes im Vergleich zu anderen Handwerkskammern sowie im Vergleich zu Leitern großer und bedeutender Behörden des Landes zu hoch.

Beide Handwerkskammern gewähren ihren Hauptgeschäftsführern zusätzliche arbeitgeberfinanzierte Zusagen bzw. Zulagen für die Alters- bzw. Pensionsvorsorge. Diese

gehen bisher über das für den öffentlichen Dienst übliche Maß hinaus und entsprechen nicht den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung.

Die Handwerkskammer Magdeburg hat in zwölf Fällen ihre Beschäftigten tarifwidrig zu hoch und in zwei Fällen zu niedrig eingruppiert. Darüber hinaus gewährt die Handwerkskammer Magdeburg in vier Fällen außertarifliche Zulagen und verstößt damit gegen die satzungsrechtlichen Regelungen.

1. Vorbemerkungen

Auf der Grundlage der Handwerksordnung¹ (HwO) wurden zur Vertretung der Interessen des Handwerks Handwerkskammern (HWK) errichtet. Diese sind Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Zur HWK gehören die selbstständigen Handwerker und die Inhaber handwerksähnlicher Betriebe des Handwerkskammerbezirks sowie die Gesellen, andere Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und die Lehrlinge (Auszubildende) dieser Gewerbetreibenden.

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts sind die HWK Teil der mittelbaren Landesverwaltung und insoweit Teil des öffentlichen Dienstes.² Die oberste Landesbehörde führt die Staatsaufsicht über die HWK.³ Gemäß Beschluss der Landesregierung⁴ ist das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten zuständig.

Die HWK verwalten ihre Angelegenheiten selbst und nehmen Aufgaben auf der Grundlage der HwO sowie kammerspezifischen Regelungen wahr. Die HWK haben u. a. folgende Aufgaben⁵:

- die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen,

¹ Vgl. § 90 Abs. 1 HwO in der Fassung u. Bekanntmachung v. 24. September 1998, (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. November 2022 (BGBl. I S. 2009).

² Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt vom 27. Oktober 2015 (GVBl. LSA 2015, 554), zuletzt geändert durch geändert durch § 11 Abs. 2 des Gesetzes vom 10. Dezember 2015 (GVBl. LSA S. 627).

³ § 115 Abs. 1 HwO. Gemäß § 115 Abs. 1 Satz 2 HwO beschränkt sich die Staatsaufsicht darauf, soweit nichts anderes bestimmt ist, dass Gesetz und Satzung beachtet, insbesondere die den HWK übertragenen Aufgaben erfüllt werden. Die Aufsicht des Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten über die HWK ist daher eine Rechtsaufsicht. Zum besseren Verständnis wird darum im Weiteren der Begriff „Rechtsaufsicht“ verwendet.

⁴ Beschluss der Landesregierung über den Aufbau der Landesregierung Sachsen-Anhalt und die Abgrenzung der Geschäftsbereiche, zuletzt geändert durch Beschluss vom 31. Januar 2023 (MBI. LSA S. 55).

⁵ § 91 Abs. 1 HwO i. V. mit der Satzung der jeweiligen HWK.

- die Behörden in der Förderung des Handwerks durch Anregungen, Vorschläge und durch Erstattung von Gutachten zu unterstützen und regelmäßig Berichte über die Verhältnisse des Handwerks zu erstatten,
- die Handwerksrolle zu führen,
- die Berufsausbildung zu regeln, Vorschriften hierfür zu erlassen, ihre Durchführung zu überwachen sowie eine Lehrlingsrolle zu führen,
- Vorschriften für Prüfungen im Rahmen einer beruflichen Fortbildung oder Umschulung zu erlassen und Prüfungsausschüsse hierfür zu errichten,
- Gesellenprüfungsordnungen für die einzelnen Handwerke zu erlassen, Prüfungsausschüsse für die Abnahme der Gesellenprüfungen zu errichten oder Handwerksinnungen zu der Errichtung von Gesellenprüfungsausschüssen zu ermächtigen und die ordnungsmäßige Durchführung der Gesellenprüfungen zu überwachen,
- Meisterprüfungsordnungen für die einzelnen Handwerke zu erlassen und die Geschäfte des Meisterprüfungsausschusses zu führen,
- die technische und betriebswirtschaftliche Fortbildung der Meister und Gesellen fördern, die erforderlichen Einrichtungen hierfür zu schaffen oder zu unterstützen und zu diesem Zweck eine Gewerbeförderungsstelle zu unterhalten,
- Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der Berufsbildung, insbesondere der Berufsausbildungsvorbereitung, Berufsausbildung, beruflichen Fortbildung und beruflichen Umschulung, sowie der technischen und betriebswirtschaftlichen Weiterbildung, insbesondere Sachkundenachweise und Sachkundeprüfungen anzubieten,
- Sachverständige zur Erstattung von Gutachten über Waren, Leistungen und Preise von Handwerkern zu bestellen und zu vereidigen.

Auf der Grundlage der HwO erheben die HWK von den Mitgliedern Beiträge und setzen die Beitragseinnahmen zur Finanzierung der Ausgaben für die Errichtung und Tätigkeit der HWK ein, soweit diese Ausgaben nicht anderweitig gedeckt werden. Die HWK erheben darüber hinaus für in Anspruch genommene Leistungen Gebühren und Entgelte und erhalten Zuwendungen.

Im Land Sachsen-Anhalt sind die HWK Halle (Saale) und die HWK Magdeburg errichtet.

Die HWK Halle (Saale) finanzierte im Prüfzeitraum 2015 bis 2018 durchschnittlich rund 54 % der Ausgaben durch Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen mit steigender Tendenz. Im Jahr 2020 setzte die HWK rund 60 % der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen zur Finanzierung der Kammerausgaben i. H. v. 14,5 Mio. € ein.

Die HWK Magdeburg finanzierte im Prüfzeitraum 2016 bis 2019 durchschnittlich rund 57 % der Ausgaben aus den Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen.

Im Jahr 2020 setzte die HWK rund 61 % der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen für die Finanzierung der Kammerausgaben i. H. v. 10,3 Mio. € ein.

Wir haben die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Personalwirtschaft der HWK Halle (Saale) für die Geschäftsjahre 2015 bis 2018 sowie der HWK Magdeburg für die Geschäftsjahre 2016 bis 2020 sowie einzelne Vorgänge der Geschäftsjahre 2021 und 2022 geprüft.

Im Rahmen der Prüfung wurde eine Vielzahl von Mängeln festgestellt. Diese betrafen u. a. die Bereiche der Personalwirtschaft, der Aufwandsentschädigung der Ehrenämter, die Reisekosten, die Bildung von Rücklagen, die Eigenkapitalposten „Nettoposition“/„Basis-Reinvermögen“, die Erhebung von Gebühren und Entgelten und die Veränderung von Ansprüchen. Darüber hinaus haben die HWK Zahlungen an die Kreishandwerkerschaften ohne rechtliche Verpflichtung geleistet, weil die jeweilige HWK innerhalb ihrer Zuständigkeit keine Vorschriften und Anordnungen erlassen hat, die von den Kreishandwerkerschaften durchzuführen sind. Insofern liegen den von den HWK an die Kreishandwerkerschaften geleisteten Zahlungen keine Leistungen im Sinne von § 87 Nr. 5 HwO zugrunde.

Die HWK haben eine Vielzahl unserer Empfehlungen bereits umgesetzt. So wurde die Rücklage „Imagekampagne“ aufgrund unzulässiger Bildung durch die HWK Halle (Saale) aufgelöst, da es sich um Kosten für laufenden Aufwand handelte. Es wurde zudem eine Regelungsgrundlage für die Planung, Durchführung und Dokumentation von Veranstaltungen geschaffen. Hinsichtlich verschiedener Feststellungen zur Abrechnung der Reisekosten hat die HWK (Halle) u. a. ihre Regelungen zur Durchführung von Dienstreisen und zur Reisekostenvergütung für Mitarbeiter um die Verpflichtung ergänzt, bei Abweichungen von der verkehrsüblichen kürzesten Strecke entsprechende Erläuterungen der Abrechnung gegengezeichnet beizufügen. Weitere Maßnahmen wurden angekündigt. So teilten die HWK u. a. mit, dass künftig für die Inanspruchnahme von Leistungen der Kammern möglichst kostendeckende Gebühren und Entgelte erhoben werden.

Darüber hinaus führte die Prüfung u. a. zu nachfolgenden wesentlichen Feststellungen.

2. Von der Rechtsprechung abweichende Regelungen zum Basis-Reinvermögen

a) HWK Magdeburg

Die Vollversammlung der HWK Magdeburg hat im Ergebnis unserer Prüfung am 7. Dezember 2021 beschlossen, dass in der Bilanz unter dem Eigenkapital anstelle des Postens „Gezeichnetes Kapital“ das Basis-Reinvermögen der HWK auszuweisen ist.

Im Finanzstatut⁶ der HWK ist dazu nunmehr Folgendes geregelt:

„Die Untergliederung des Postens erfolgt in „Nettoreinvermögen fest“ und „Nettoreinvermögen variabel“. Das feste Nettoreinvermögen stellt das rechnerische Eigenkapital im Zeitpunkt des Übergangs von der Kameralistik zur kaufmännischen doppelten Buchführung dar. Es ist unveränderbar. Das variable Nettoreinvermögen dient zur Abdeckung von Jahresfehlbeträgen bzw. Aufnahme von Jahresüberschüssen, soweit nicht nach § 17 Rücklagen gebildet oder verwendet werden. Eine Veränderung des Basis-Reinvermögens bedarf der Zustimmung durch die Vollversammlung.“

Die HWK Magdeburg hat die vg. Regelung erstmals für die Aufstellung der Bilanz zum 31. Dezember 2021 angewendet und für den Eigenkapitalposten Basis-Reinvermögen zum 31. Dezember 2020 als auch zum 31. Dezember 2021 ein „Nettoreinvermögen fest“ sowie ein „Nettoreinvermögen variabel“ ausgewiesen.⁷

Der Eigenkapitalposten Basis-Reinvermögen ergibt sich nach den Standards für die staatliche doppelte Buchführung in der Eröffnungsbilanz grundsätzlich als Differenz aus dem Aktivvermögen und den Schulden und ändert sich in den Folgebilanzen nicht.⁸

Das Verwaltungsgericht Trier kam im Urteil vom 22. Februar 2018 zu dem Schluss, dass die Nettoposition der Industrie- und Handelskammern (IHK) eine rein rechnerische Größe ist, mit der bei der Einführung der doppelten Buchführung das zur Erfüllung der Aufgaben der IHK notwendige Vermögen ermittelt werden soll, das in Sachanlagen gebunden ist.

⁶ § 16 a des Finanzstatutes.

⁷ Vgl. veröffentlichte Bilanz zum 31. Dezember 2021 unter <https://www.hwk-magdeburg.de/artikel/zahlen-daten-fakten> 16,1089,3442.html

⁸ Die Standards für die staatliche doppelte Buchführung nach § 7a HGrG i. V. m. § 49a HGrG legen für die öffentlichen Haushalte einheitliche Ansatz-, Bewertungs- und Darstellungsregeln fest und regeln die Abschlüsse auf staatlicher Ebene. Für juristische Personen des öffentlichen Rechts gelten die Standards optional. Die staatliche Doppik folgt nach § 7a HGrG den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften (Drittes Buch). Nr. 5.5.1 der Standards für die staatliche doppelte Buchführung regelt die Nettoposition. Das Basis-Reinvermögen entspricht der Nettoposition.

Sie kann bei erheblicher Änderung der aktuellen Verhältnisse beim unbeweglichen Sachanlagevermögen im Vergleich zum Eröffnungsbilanzstichtag angepasst werden und darf im Regelfall nicht größer sein als das zur Erfüllung der Aufgaben der IHK notwendige, um Sonderposten verminderte unbewegliche Sachanlagevermögen.⁹

Laut Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 17. September 2018 darf die Vollversammlung die Nettoposition zum festgesetzten Kapital weiterentwickeln und dieses in angemessener Höhe zur Finanzierung des zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen gebundenen Vermögens (materielles Vermögen, Sachanlagen, Beteiligungen) dotieren.¹⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Bemessung des Umfangs der Nettoposition/des Basis-Reinvermögens keine Feststellungen getroffen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die HWK Magdeburg das Basis-Reinvermögen auf der Grundlage der vg. Rechtsprechung bemessen.

Die Kammern sollen keine Finanzmittel vorhalten, die nicht zweckgebunden sind. Sie sind keine gewinnorientierten Körperschaften des öffentlichen Rechts, tragen kein unternehmerisches Risiko, finanzieren sich im Wesentlichen durch Mitgliedsbeiträge und staatliche Zuschüsse, unterliegen nur begrenzt dem Wettbewerb und sind vom Insolvenzverfahren befreit.

Laut Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 22. Januar 2020 dürfen die Kammern kein Vermögen bilden und es auch nicht um seiner selbst willen bewahren. Auch das Anlagevermögen dient der Aufgabenerfüllung, auch sein Umfang muss durch einen sachlichen, aufgabenbezogenen Zweck gerechtfertigt sein. Das Anliegen, Vorkehrungen für einen noch nicht konkret absehbaren Finanzbedarf künftiger Jahre zu treffen, reicht nicht aus. Ihm kann durch Rückstellungen mit zulässigem Zweck und Umfang und durch angemessene Rücklagen entsprochen werden.¹¹

Im Ergebnis unserer Prüfung hat die HWK Magdeburg in das Finanzstatut zwar eine Regelung zum Basis-Reinvermögen aufgenommen. Die Anforderungen der Rechtsprechung wurden jedoch nicht beachtet.

Wir haben das Thema bereits in unserem Jahresbericht 2020, Teil 2 Abschnitt IV Nr. 2 - Mangelhafte Ausübung der Aufsicht über die berufsständischen Kammern - aufgegriffen.

⁹ Verwaltungsgericht Trier, Urteil vom 22. Februar 2018 - 2 K 9375/17.TR, Rdnr. 82 und 83.

¹⁰ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 17. September 2018 – 8 LB 129/17, Rdnr. 134.

¹¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Januar 2020 – 8 C 9/19, Rdnr. 31.

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat das vg. Thema unseres Jahresberichtes auf seiner Sitzung am 20. April 2022 beraten und die Rechtsaufsicht aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Kammern die kammerinternen Regelungen zur Nettoposition/zum Basis-Reinvermögen bzw. zu einer Rücklage mit vergleichbarem Zweck des festgesetzten Kapitals der Rechtsprechung entsprechend anpassen. Darüber hinaus hat der Ausschuss die Rechtsaufsicht aufgefordert, in einem Bericht nachvollziehbar und schriftlich aufzuzeigen, welche konkreten Prüfabläufe und Parameter die Rechtsaufsicht für die Bewertung und Prüfung der Vermögenslage der einzelnen Kammern anwendet.

Mit Schreiben vom 28. Dezember 2022 führte das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten in dem Bericht an den Ausschuss u. a. aus, dass die Rechtsprechung Kriterien zur Bildung, zu den Gründen der Änderung und zur Obergrenze des im Basis-Reinvermögen/in der Nettoposition bzw. in einer Rücklage, vergleichbar dem Zweck des festgesetzten Kapitals, festgelegt habe, die als Maßstab für eine Beurteilung der Vermögenslage genutzt werden können. Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte außerdem mit, dass es die Einhaltung dieser Kriterien im Rahmen der Rechtsaufsicht prüfe und die aktuelle Rechtsprechung zu diesen Themen überwache.¹²

Die Rechtsaufsicht hat den Beschluss der Vollversammlung der HWK Magdeburg zur Aufnahme der Regelung unter § 16 a in das Finanzstatutes genehmigt, obwohl dieses nicht den rechtlichen Vorschriften entspricht.

Die HWK Magdeburg wendet sinngemäß die Vorschriften des Dritten Buches, erster Abschnitt, des Handelsgesetzbuchs in seiner jeweils geltenden Fassung an.¹³ Eine Kapitalgesellschaft bilanziert jedoch kein „variables Kapital/Nettoreinvermögen“.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 29. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass die Anpassung des Finanzstatutes der HWK Magdeburg der bisherigen Rechtsauffassung der Rechtsaufsicht entspräche. Die Beanstandungen des Landesrechnungshofes seien zum Anlass genommen worden, die Rechtsauffassung zu überprüfen. Dies sei noch nicht abschließend geschehen.

¹² Dies ist auch der Stellungnahme der Rechtsaufsicht vom 21. August 2023 zur Prüfungsmittelteilung vom 22. Mai 2023 zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer Magdeburg zu entnehmen.

¹³ Teil V § 15 Finanzstatut.

Die HWK Magdeburg erklärte in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 7. Dezember 2023, dass die Rechtsaufsicht die Auffassung des Landesrechnungshofes nicht teile, dass die Festlegungen zum Basis-Reinvermögens im Finanzstatut der Kammer mit dem aktuellen Stand der Rechtsprechung nicht vereinbar seien. Da die Rechtsaufsicht die einschlägigen Beschlussfassungen der Vollversammlung der HWK Magdeburg jeweils genehmigt habe, durfte die HWK Magdeburg deshalb jedenfalls davon ausgehen, dass die Behandlung des Basis-Reinvermögens im Finanzstatut der Kammer zutreffend wäre. Die HWK Magdeburg weise im Übrigen darauf hin, dass der jeweils von der Kammer beauftragte externe Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Prüfung der jeweiligen Jahresabschlüsse der Kammer ebenfalls keine Abweichungen festgestellt habe.

Aus den Berichten über die Prüfung der Jahresabschlüsse der HWK Magdeburg ergibt sich nicht, dass die jeweils von der Kammer beauftragte Wirtschaftsprüfergesellschaft die Dotierung und Angemessenheit des Eigenkapitalpostens Basis-Reinvermögen auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes und anderer Gerichte geprüft hat.

Wir halten an unserer Auffassung fest, dass die Regelungen zum Basis-Reinvermögen im Finanzstatut nicht den Anforderungen der Rechtsprechung entsprechen.

b) HWK Halle (Saale)

Die HWK Halle (Saale) hat im Ergebnis unserer Prüfung ebenfalls eine von der Rechtsaufsicht genehmigte Regelung zur Nettoposition in die Finanzordnung aufgenommen.

Die HWK Halle (Saale) teilte in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtes vom 11. Dezember 2023 zum Eigenkapitalposten „Nettoposition“ Folgendes mit:

„Auf der Grundlage von § 105 Abs. 2 Nr. 9 HwO hat die Handwerkskammer 2005 die Buchhaltung von Doppik auf Wirtschaftsplanung auf Grundlage einer Finanzordnung umgestellt. Die Finanzordnung regelt die einzelnen Bilanzpositionen. Aufgrund der Umstellung entstand eine Residualgröße bei der Erstellung der Bilanz, die sogenannte Eröffnungsbilanz. Sie zeigt den Unterschiedsbetrag zwischen Aktiv- und Passivpositionen auf, da beide Positionen im Regelfall nicht die gleiche Höhe aufweisen. Dieser Unterschiedsbetrag stellt die Nettoposition dar. Die Höhe der Nettoposition wurde durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer zu Beginn festgestellt. Die Bilanzpositionen werden weiter jährlich durch eine freiwillige

Jahresabschlussprüfung nach IDW Standard PS450 ebenfalls durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer geprüft.“

Die HWK Halle (Saale) hat den Eigenkapitalposten „Nettoposition“ entsprechend der Ansatzregelung Nr. 5.1.1. für die Nettoposition in den Standards staatlicher Doppik nach § 7a HGrG i. V. m. § 49a HGrG gebildet.

Wir weisen insofern darauf hin, dass die von der Rechtsaufsicht jeweils genehmigte Regelung zur Nettoposition der HWK Halle (Saale) und zum Basis-Reinvermögen der HWK Magdeburg voneinander abweichen.

Die HWK Magdeburg hat aufgrund des Verbotes der Vermögensbildung zweckgebundene Mittel in Rücklagen oder Rückstellungen auszuweisen. Die Kammer hat folglich eine Anpassung in ihrem Finanzstatut vorzunehmen.

Der Landesrechnungshof erwartet weiterhin, dass die Rechtsaufsicht interne Regelungen der HWK nur dann genehmigt, wenn diese den rechtlichen Vorgaben entsprechen.

3. Fehlende Angaben zur Ergebnis- und Rücklagenverwendung im Wirtschaftsplan der Handwerkskammern

Der Wirtschaftsplan bildet die Grundlage der Wirtschaftsführung. Im Rahmen einer geordneten Wirtschaftsführung dürfen die Kammern angemessene Rücklagen bilden. Die Rücklagen zählen deshalb auch zu den Kosten, die durch die Beiträge der Kammermitglieder aufzubringen sind.

In der Wirtschaftsplanung sind Rücklagen hinsichtlich der Höhe, des Zwecks und der voraussichtlichen Inanspruchnahme auszuweisen. Die Feststellung des Wirtschaftsplanes unterliegt der Beschlussfassung der Vollversammlung und der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.¹⁴

Die Entscheidung über das Vorhalten einer Rücklage und über deren Höhe haben die HWK bei jedem Wirtschaftsplan jährlich neu zu treffen. Dabei haben sie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit ihrer

¹⁴ Finanzordnung der HWK Halle (Saale) und Finanzstatut der HWK Magdeburg.

Kammerzugehörigen und in Ansehung von Prognosen das Gebot der Schätzungsgenauigkeit zu beachten. Entsprechende Prognosen müssen sachgerecht und vertretbar ausfallen.¹⁵

Die HWK Halle (Saale) und die HWK Magdeburg bildeten gemäß ihrer kammerinternen Regelung eine allgemeine Rücklage und zweckgebundene Rücklagen.¹⁶

Wir haben festgestellt, dass die HWK Halle (Saale) und die HWK Magdeburg im jährlichen Wirtschaftsplan die planerische Ergebnisverwendung und die Rücklagenveränderung nicht dargestellt und erläutert haben. Es war nicht ersichtlich, aus welchen Ressourcen die Rücklagen gebildet, worin sich die Höhe der Rücklagen begründete und in welchem Zeitraum die Maßnahmen/Projekte umgesetzt werden sollen. Insoweit war keine Transparenz gegenüber der Vollversammlung und den Mitgliedern der Kammer gegeben. Der Wirtschaftsplan war insofern unvollständig und erfüllte nicht die Anforderungen der kammerinternen Regelung.

a) HWK Halle (Saale)

Im Ergebnis unserer Prüfung hat die HWK Halle (Saale) zugesichert, dass ab dem Planjahr 2022¹⁷ die Darstellung der Rücklagen im Wirtschaftsplan nach Zweck, Höhe und Zeitraum der Inanspruchnahme erfolgt.

Die HWK Halle (Saale) teilte in ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass sie ab dem Wirtschaftsplan 2022 die Ergebnisverwendung sowie die Rücklagenverwendung in den Erfolgsplan eingefügt habe. Auch werde der Zweck der Rücklagen erläutert und der zeitliche Rahmen der Nutzung vorgegeben. Die HWK Halle (Saale) halte diese Feststellung damit für erledigt.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung der Darstellung der Rücklagenveränderung sowie auch der planerischen Ergebnisverwendung in der Wirtschaftsplanung der HWK Halle (Saale).

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Dezember 2015 – 10 C 6.15.

¹⁶ Finanzstatut der HWK Magdeburg § 17; Finanzordnung der HWK Halle (Saale) § 12.

¹⁷ Die HWK Halle (Saale) sicherte die Darstellung der Rücklagenveränderung im Erfolgsplan beginnend für das Jahr 2023 zu. Der Landesrechnungshof geht in der Stellungnahme der HWK Halle (Saale) davon aus, dass der Wirtschaftsplan 2023 gemeint ist.

b) HWK Magdeburg

Die HWK Magdeburg erläuterte in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 17. Oktober 2023 zur fehlenden Darstellung der Rücklagen im Wirtschaftsplan, dass die Vorstellung des Wirtschaftsplanes in den Gremien mittels einer Power-Point-Präsentation erfolge, in der die Planansätze erläutert und über die Ergebnisverwendung informiert werde.

Wir halten die Information über die Ergebnisverwendung und Erläuterung der Planansätze erst mit Vorstellung des Wirtschaftsplanes in den Gremien mittels einer Power-Point-Präsentation für nicht ausreichend, transparent und rechtzeitig. Den Mitgliedern der Vollversammlung ist der Wirtschaftsplan vollständig gemäß den Anforderungen des Finanzstatuts der HWK Magdeburg vorzulegen. Außerdem sind wichtige Planansätze im Wirtschaftsplan zu erläutern, insbesondere die Kosten für Rücklagen.¹⁸ Der Wirtschaftsplan ist der Vollversammlung rechtzeitig (mindestens 12 Tage vor Sitzung) unter Mitteilung der Tagesordnung einschließlich aller Anträge, über die beschlossen werden soll, mitzuteilen.¹⁹

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die HWK Magdeburg künftig im Wirtschaftsplan die planerische Ergebnisverwendung sowie die geplanten Rücklagen und deren Veränderung darstellt. Damit soll gewährleistet werden, dass die Anforderungen gemäß § 3 Abs. 1 und § 8 Finanzstatut der HWK umgesetzt werden und die Vollversammlung umfassend informiert wird. Die HWK Magdeburg hat darüber hinaus sicherzustellen, dass die Mitglieder der Vollversammlung sich umfänglich, rechtzeitig und vollständig auf die Vollversammlung über den Beschluss zur Wirtschaftsplanung vorbereiten können.

4. Unzureichende Risikoanalyse

Die HWK haben für die dauerhafte Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine Allgemeine Rücklage zu bilden. Mit ihr soll Vorsorge für Unvorhergesehenes getroffen werden. Insbesondere die Risiken von Einnahmeverzögerungen, Einnahmeausfällen oder nicht planbare Ausgabesteigerungen sollen durch die Vorhaltung einer Mittelreserve überbrückt werden.²⁰

¹⁸ Finanzstatut der HWK Magdeburg §§ 3, 5, 8.

¹⁹ Satzung der HWK Magdeburg § 11 Abs. 1.

²⁰ Finanzstatut der HWK Magdeburg § 17, Finanzordnung HWK Halle (Saale) § 12.

Allerdings muss das Maß der Rücklage noch von diesem sachlichen Zweck gedeckt sein; eine hierdurch in ihrer Höhe nicht mehr gedeckte Rücklage wäre nicht mehr angemessen und würde einer unzulässigen Vermögensbildung gleichkommen.²¹

Wir haben die Bemessungsgrundlage für die Allgemeine Rücklage der HWK Halle (Saale) beanstandet. Die HWK Halle (Saale) hat keine belastbare Prognose für die gebildete Höhe nachgewiesen. Es lag keine Risikoanalyse vor, aus der die Wahrscheinlichkeit und die Höhe der Inanspruchnahme durch bestimmende Risikofaktoren wie z. B. von Einnahmeverzögerungen, Einnahmeausfällen oder nicht planbare Ausgabesteigerungen konkretisiert war. Die Höhe der gebildeten Allgemeinen Rücklage ist damit nicht sachgerecht begründet. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Allgemeine Rücklage zu hoch bemessen ist und die HWK unzulässiges Vermögen bildete.

Wir haben die HWK Halle (Saale) aufgefordert, dass sie die Höhe der Allgemeinen Rücklage unter dem Gesichtspunkt einer sachgerechten Prognose überprüft. Die dafür zu veranschlagende Höhe sollte unter Bezugnahme auf die Entwicklungen bei der Kammer in der Vergangenheit unter Verwendung der konkreten Erfahrungswerte (Risiken) erfolgen und der Bedarf für das Planjahr entsprechend berechnet werden.

Wir gaben zu bedenken, dass das Bundesverwaltungsgericht eine überhöhte Rücklagenbildung oder das Beibehalten einer überhöhten Rücklage als eine unzulässige Vermögensbildung beurteilt und dadurch der Wirtschaftsplan rechtswidrig sein kann.²²

Die HWK Halle (Saale) hat die Allgemeine Rücklage trotz unserer Hinweise ohne sachgerechte Prognose von 3,7 Mio. € (2019) auf 5,1 Mio. € (2022) erhöht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 29. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass der Landesrechnungshof die Textziffer mit dem Hinweis für erledigt erklärt habe, „dass die HWK Halle (Saale) die Allgemeine Rücklage unter Beachtung der für die Handwerkskammer zu berücksichtigenden Risiken und unter Beachtung der Schätzungsgenauigkeit bildet. Das MWL wird weiterhin prüfen und überwachen, dass die Allgemeine Rücklage unter Beachtung der für die Handwerkskammer zu berücksichtigenden Risiken und unter Beachtung der Schätzungsgenauigkeit bewertet und gebildet wird.“

²¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Dezember 2018 – 10 C 6.15.

²² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Dezember 2018 – 10 C 6.15.

Die HWK Halle (Saale) teilte in ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages u. a. mit, dass sie in ihrer Berechnung der Allgemeinen Rücklage eine belastbare Prognose sehe, da hier bei Einnahmeverzögerungen der Durchschnitt der letzten drei Jahre herangezogen werde. Nicht erwartbare Risiken würden in die Berechnung einbezogen, zu denen ein möglicher Cyber-Angriff durch Dritte zähle. Von der HWK Halle (Saale) würden alle Möglichkeiten genutzt, um eine solide Prognose aufzustellen und die Schätzungsgenauigkeit einzuhalten.

Inwieweit die nunmehr in der Stellungnahme vom 11. Dezember 2023 dargelegte Berechnung der Einnahmeverzögerungen eine belastbare Prognose darstellt, kann durch uns nicht beurteilt werden, da sie uns bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorliegt.

Zur Abbildung des Risikos eines Cyber-Angriffs in der Allgemeinen Rücklage haben wir uns bereits in unserem Schreiben an die HWK Halle (Saale) vom 16. November 2022 geäußert und die Quote des Risikos und damit die abgebildete Höhe in Zweifel gestellt.

Der Landesrechnungshof erwartet weiterhin, dass die HWK Halle (Saale) die Allgemeine Rücklage unter Beachtung der für die HWK zu berücksichtigenden Risiken und unter Beachtung der Schätzungsgenauigkeit jährlich bewertet und bildet. Zudem erwartet er, dass das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten im Rahmen der Rechtsaufsicht, wie zugesichert, diese weiterhin prüfen und überwachen wird.

5. Unzulässige Auflösung von Rücklagen über das Basis-Reinvermögen

Die HWK Magdeburg hat im Prüfungszeitraum von 2015 bis 2020 in Höhe von rund 6,4 Mio. € nicht für Kammeraufgaben benötigte zweckgebundene Rücklagen aufgelöst und die Mittel dem Basis-Reinvermögen zugeführt.

Mit der Zuführung zum Basis-Reinvermögen werden die Mittel im Vermögen der HWK ohne Zweckverwendung gebunden. Die HWK setzt die im Basis-Reinvermögen gebundenen Mittel weder für die Finanzierung von Kammeraufgaben noch zur Minderung der von den Mitgliedern der HWK zu leistenden Beiträge ein.

Nach unserer Auffassung hat die HWK Magdeburg unverzüglich bei der Auflösung und Zuführung von Rücklagen sowohl die handelsrechtlichen (§§ 266 Abs. 3, 270, 272 HGB) als auch

die internen Vorschriften (Teil V §§ 15, 16, 17 Finanzstatut der HWK) der HWK umzusetzen. Die HWK hat Rücklagen künftig nicht über das Basis-Reinvermögen aufzulösen.

Mit Stellungnahme vom 17. Oktober 2023 zur Prüfungsmitteilung teilte die HWK Magdeburg mit, dass unter Berücksichtigung der geplanten Bau- und Sanierungsmaßnahmen eine Minderung des von den Mitgliedern zu deckenden laufenden Mittelbedarfs geprüft werde. Die Prüfung könne aber erst nach Beendigung der umfangreichen Maßnahmen, zu deren Finanzierung die vorhandene Liquidität dient und die ohne eine Aufnahme von Krediten geplant ist, endgültig erfolgen.

Die Erhöhung des Basis-Reinvermögens in der Bilanz einer Kammer bedarf eines sachlichen Grundes im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit.²³

Das Vorhalten von Mitteln für die Sicherung der Liquidität der HWK ist nicht durch die gesetzlichen Regelungen gedeckt.²⁴

Die Zuführung von Rücklagen in das Basis-Reinvermögen könnte als unzulässige Vermögensbildung angesehen werden. Der HWK ist eine Vermögensbildung grundsätzlich nicht erlaubt.²⁵

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die HWK Magdeburg die dem Basis-Reinvermögen (Nettoreinvermögen variabel) zugeführten Rücklagen auflöst sowie die handelsrechtlichen (§§ 266 Abs. 3, 270, 272 HGB) und internen Vorschriften (Teil V §§ 15, 16, 17 Finanzstatut der HWK) der HWK bei der Auflösung und Zuführung von Rücklagen umsetzt.

6. Nicht für Kammerzwecke gebundene finanzielle Mittel

Die HWK Magdeburg hat finanzielle Mittel nicht vollständig in Rücklagen gebunden. Die HWK hat insofern nicht nachgewiesen, dass die vorgehaltenen finanziellen Mittel durch einen sachlichen Zweck unter dem Aspekt der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit begründet ist. Gemäß dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes ist der Kammer die Bildung von Vermögen untersagt.²⁶

²³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19, Leitsatz Nr. 2 Satz 1.

²⁴ Gesetz zur Ordnung des Handwerks §113 Abs. 1 HwO; Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 22. Januar 2020 – 8 C 9/19, Rdnr. 31 G.

²⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 9. Dezember 2015 – 10 C 6.15 und vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19.

²⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 9. Dezember 2015 – 10 C 6.15 und Urteil vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19 bis 8 C 11.19.

Wir hatten festgestellt, dass die HWK Magdeburg über erhebliche finanzielle Mittel verfügte, die nicht in Rücklagen und Rückstellungen gebunden waren. Im Geschäftsjahr 2020 verfügte die HWK über rund 12 Mio. € ungebundene Finanzmittel.²⁷

Wir sahen es als dringend geboten an, dass die HWK Magdeburg insbesondere die nicht von sachlichen Zwecken gedeckten Geldmittel unter dem Aspekt der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit prüft.

Die HWK Magdeburg teilte mit Stellungnahme vom 17. Oktober 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass für das Berufsbildungszentrum der HWK ein erheblicher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf bestehe. Die damit verbundenen Fragen, Planungen und Lösungsansätze seien Gegenstand verschiedener Gremiensitzungen gewesen. Die geplanten Vorhaben ließen eine Rücklagenbildung nicht zu, da es sich um Instandhaltungsaufwand handele. Dafür könne ggfs. eine Rückstellung gebildet werden, welche allerdings im folgenden Geschäftsjahr innerhalb von drei Monaten aufgelöst werden müsse. Vorhandene Finanzmittel seien aus den genannten Gründen vorgehalten worden. Dem Vorstand und der Vollversammlung seien die Sachverhalte dargelegt worden. Die Liquidität werde durch die geplanten Maßnahmen in den nächsten Jahren kontinuierlich abgebaut. Nach Beendigung aller Maßnahmen erfolge eine abschließende Beurteilung der Finanzmittel.

Es trifft zu, dass die HWK gemäß § 249 Abs. 1 Nr. 1 HGB für im Geschäftsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung, die im folgenden Geschäftsjahr innerhalb von drei Monaten nachgeholt werden, Rückstellungen zu bilden hat.

Die HWK Magdeburg hat uns bisher für den Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Berufsbildungszentrum der HWK keine Kostenschätzung vorgelegt. Insofern hat uns die HWK die erforderlichen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen und den dafür erforderlichen Finanzbedarf im Einzelnen nicht nachgewiesen.

Der Umfang des Anlagevermögens muss durch einen sachlichen, aufgabenbezogenen Zweck gerechtfertigt sein. Einem noch nicht konkret absehbaren Finanzbedarf in künftigen Jahren kann durch Rückstellungen mit zulässigem Zweck und Umfang und durch angemessene Rücklagen entsprochen werden.²⁸

²⁷ Vgl. veröffentlichte Bilanz zum 31. Dezember 2021 unter <https://www.hwk-magdeburg.de/artikel/zahlen-daten-fakten> 16,1089,3442.html.

²⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Januar 2020 – 8 C 9/19, Rdnr. 31.

Die HWK Magdeburg teilte in ihrer Stellungnahme vom 13. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages u. a. mit, dass die nicht in Rücklagen und Rückstellungen gebundenen finanziellen Mittel zu erheblichen Teilen für die erforderlichen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Berufsbildungszentrum der HWK Magdeburg benötigt würden. Nach derzeitigem Stand würden annähernd 11 Mio. € für das geplante Bauvorhaben Berufsbildungszentrum anfallen. Aufgrund der Höhe der geplanten Planungs- und Baukosten komme eine Absenkung der Kammerbeiträge nicht in Betracht.

Da die HWK Magdeburg uns bisher keine begründenden Unterlagen zum Bauvorhaben Berufsbildungszentrum vorgelegt hat, liegen nach derzeitigem Stand weiterhin mindestens 12 Mio. € ungebundene Finanzmittel vor. Voraussetzung dafür, dass keine ungebundenen Finanzmittel in der HWK Magdeburg vorliegen, ist, dass die HWK für das geplante Bauvorhaben Berufsbildungszentrum fundierte Kostenschätzungen erstellt. Entsprechend dieser Kostenschätzungen können dann Rücklagen und Rückstellungen gebildet werden. Die Höhe der Rücklagen sind nach ihrem Zweck klar abzugrenzen und in einem Zeitplan, innerhalb dessen sie zu verwenden und aufzulösen sind, abzubilden. Da diese Voraussetzung von der HWK Magdeburg bislang nicht geschaffen wurde, halten wir an unserer Auffassung fest.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die HWK Magdeburg die erforderlichen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Berufsbildungszentrum der HWK im Einzelnen festlegt und im Rahmen von Kostenschätzungen den erforderlichen Finanzbedarf ermittelt. Auf dieser Grundlage hat die HWK für die Maßnahmen zu beurteilen, ob Erhaltungsaufwand oder Herstellungskosten/Anschaffungskosten vorliegen und zu entscheiden, ob für die Finanzierung der Maßnahmen Rückstellungen oder Rücklagen zu bilden sind.

7. Fehlende Genehmigung der Rechtsaufsicht zur Ergebnisverwendung im Posten „Gewinn-/Verlustvortrag“

a) HWK Halle (Saale)

Die HWK stellt vor Beginn eines jeden Geschäftsjahres einen Wirtschaftsplan auf. Der Wirtschaftsplan besteht aus dem Erfolgsplan und einem Finanzplan. Mit dem Wirtschaftsplan werden die für die Erfüllung der Aufgaben der HWK im betreffenden Geschäftsjahr voraussichtlich notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt und der voraussichtliche Ressourcenbedarf ausgewiesen. Der Wirtschaftsplan bildet die Grundlage für die Wirtschaftsführung der HWK. Im

Erfolgsplan sind alle Erträge und Aufwendungen auszuweisen. Gesondert hierzu ist die planerische Ergebnisverwendung und Rücklagenveränderung darzustellen.²⁹

Die HWK Halle (Saale) hat uns für die Geschäftsjahre 2015 bis 2018 die zu den Erfolgsplänen gesonderte Darstellung der Ergebnisverwendung und auch die Genehmigung der Rechtsaufsicht nicht vorgelegt.

Die HWK Halle (Saale) hat in den Bilanzen der geprüften Zeiträume den Bilanzposten „Gewinn-/Verlustvortrag“ bilanziert.

In Abgrenzung zum Jahresergebnis des laufenden Jahres (Überschuss oder Fehlbetrag) kann die Position „Gewinnvortrag/Verlustvortrag“ in der Regel das kumulierte Jahresergebnis aus Vorjahren, soweit dieses nicht den Rücklagen zugeführt wurde, beinhalten.³⁰

Mit Aufstellung des Wirtschaftsplans plant die HWK das Jahresergebnis und legt fest, ob zweckgebundene Rücklagen und in welcher Höhe diese zu bilden sind und ob eine Bewirtschaftung erfolgen soll. Das geplante Jahresergebnis ist in die geplanten zweckgebundenen Rücklagen einzustellen. Ein Ergebnis-/Verlustvortrag ist somit nicht notwendig. Die Vollversammlung beschließt und die Rechtsaufsicht genehmigt den Wirtschaftsplan. Bei erheblichen Abweichungen vom beschlossenen Wirtschaftsplan, kann ein Nachtragswirtschaftsplan gemäß § 7 Finanzordnung erforderlich sein.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 22. Januar 2020 zur Verwendung des Jahresüberschusses der IHK entschieden, dass ein Jahresüberschuss wegen des Verbots Vermögen zu bilden, grundsätzlich unverzüglich zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung und damit zur Minderung des von den Kammerzugehörigen durch Beiträge zu deckenden Mittelbedarfs der Kammern zu verwenden ist. Denn er stellt eine Möglichkeit dar, deren Kosten anderweitig zu decken³¹.

Jeder Bedarfsansatz muss daher von einem sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammerstätigkeit getragen werden und auch der Höhe nach von diesem gedeckt sein.

Die HWK verwendet die Finanzmittel des positiven Ergebnisses des Vorjahres bei Einstellung in den Eigenkapitalposten „Gewinn-/Verlustvortrag“ nicht für satzungsgemäße

²⁹ Finanzordnung der Handwerkskammer Halle (Saale) genehmigt die Rechtsaufsicht am 12. August 2015, 6. Februar 2017 und 22. Dezember 2020 Teil II bis IV § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 und § 6 Abs. 1.

³⁰ Nr. 5.5.4 der Standards staatlicher Doppik nach § 7a HGrG i. V. m. § 49a HGrG.

³¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Januar 2020 - 8 C 9.19, Rdnr. 28.

Kammeraufgaben. Es handelt sich in Auslegung der o. g. Rechtsprechung stattdessen um freie Mittel ohne Zweckbestimmung. Wir können nicht ausschließen, dass dies als bloße Vermögensmehrung beurteilt werden könnte.

Die Rechtsaufsicht hat die planerische Darstellung der Ergebnisverwendung im Bilanzposten „Gewinn-/Verlustvortrag“ und die Bilanzierung des Postens im Rahmen der Genehmigung der Finanzordnung und der Änderungen dazu nicht beanstandet.

Die Rechtsaufsicht hat zur Planung und Bilanzierung der Ergebnisverwendung im Bilanzposten „Gewinn-/Verlustvortrag“ keine eigenen Festlegungen getroffen und dadurch keine einheitliche Verfahrensweise bei beiden HWK sichergestellt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die HWK Halle (Saale) die Ergebnisverwendung im Eigenkapitalposten „IV. Gewinn-/Verlustvortrag“ weder im Wirtschaftsplan planen noch bilanzieren.

Die HWK Halle (Saale) teilte mit Stellungnahme vom 28. Februar 2022 zur Prüfungsmitteilung u. a. Folgendes mit:

„Nach neuerer Rechtsprechung darf die Kammer die Verluste nicht mit der Nettosition verrechnen, sondern muss sie durch eine Beitragserhöhung von ihren Mitgliedern einfordern, um so den Wert- bzw. Substanzerhalt zu garantieren. Dieser Sichtweise wird die Handwerkskammer folgen und entsprechend auftretende Verluste durch Beitragserhöhung ausgleichen.“

Wir haben der HWK daraufhin mitgeteilt, dass Verluste nicht ausschließlich durch Beitragserhöhung finanziert werden müssen, sondern für diesen Zweck auch die Finanzmittel des positiven Ergebnisses des Vorjahres und die Mittel der Allgemeinen Rücklage verwendet werden können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 29. November 2023 zur Frage der Planung und Bilanzierung der Ergebnisverwendung im Bilanzposten „Gewinn-/Verlustvortrag“ Folgendes mit:

„Eine abschließende rechtliche Bewertung dieser Frage wurde vom MWL noch nicht vorgenommen. Das MWL weist erneut darauf hin, dass eine Genehmigung nur erfolgt, wenn diese auch der Rechtsauffassung der Rechtsaufsicht entspricht. Bei der Ausübung der Rechtsaufsicht wird die einschlägige Rechtsprechung

berücksichtigt. Das Ergebnis der rechtsaufsichtlichen Prüfung wird ausreichend dokumentiert.“

Die HWK Halle (Saale) teilte in ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2023 zum Bilanzposition Gewinn-/Verlustvortrag Folgendes mit:

„In der Bilanzposition Gewinn-/Verlustvortrag werden keine kumulierten Jahresergebnisse ausgewiesen, sondern es wird lediglich das Ergebnis des Vorjahres dargestellt. Es handelt sich dabei um den Versatz um ein halbes Jahr, da zum Zeitpunkt der Aufstellung der Bilanz das Jahresergebnis noch nicht bestätigt und der Vorstand noch nicht entlastet ist. Zudem besteht Rechtsunsicherheit, da zu diesem Zeitpunkt noch keine Bestätigung über die Höhe des Jahresergebnisses durch die Rechtsaufsicht vorliegt. Nach Vorliegen der Genehmigungen durch die Rechtsaufsicht wird das Ergebnis bei einem Gewinn in die zweckgebundenen Rücklagen überführt oder zur Deckung von Aufwandsposten und damit zur Senkung von Beiträgen genutzt. Die Verfahrensweise wurde mit dem Wirtschaftsprüfer abgestimmt.“

Nach unserer Auffassung kann die Kammer die Bilanz laut HGB - von der vg. Verfahrensweise abweichend - auch unter Berücksichtigung der vollständigen Verwendung des Jahresergebnisses aufstellen.³² Wird die Bilanz unter Berücksichtigung der vollständigen Verwendung des Jahresergebnisses aufgestellt, so sind Entnahmen aus Gewinnrücklagen sowie Einstellungen in Gewinnrücklagen, die nach Gesetz, Gesellschaftsvertrag oder Satzung vorzunehmen sind oder auf Grund solcher Vorschriften beschlossen worden sind, bereits bei der Aufstellung der Bilanz zu berücksichtigen.³³ Veränderungen der Kapital- und Gewinnrücklagen dürfen in der Gewinn- und Verlustrechnung erst nach dem Posten "Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag" ausgewiesen werden.³⁴

Die Aufstellung der Bilanz unter Berücksichtigung der vollständigen Verwendung des Jahresergebnisses ermöglicht die vollständige Verwendung des Jahresergebnisses aus den Vorjahren für satzungsgemäße Kammeraufgaben.

Nach unserer Auffassung sollte die Kammer zur Vermeidung des Vorwurfes einer unzulässigen Vermögensbildung auf die Bilanzierung des Postens "Gewinn-/Verlustvortrag" verzichten.

³² Vgl. § 268 Abs. 1 HGB.

³³ Vgl. § 270 Abs. 2 HGB.

³⁴ Vgl. § 275 Abs. 4 HGB.

b) HWK Magdeburg

Die HWK Magdeburg wendet den Bilanzposten „Gewinn-/Verlustvortrag“ für die Planung und Bilanzierung der Ergebnisverwendung nicht an.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die HWK Halle (Saale) die planerische Ergebnisverwendung im Eigenkapitalpostens „Gewinn-/Verlustvortrag“ und dessen Bilanzierung überprüft und stattdessen künftig die Mittel des positiven Ergebnisses des Vorjahres in der Wirtschaftsplanung zur Finanzierung geplanter Kammeraufgaben bzw. für eine Beitragssenkung einsetzt.

Er erwartet, dass die Rechtsaufsicht überprüft, ob die Entscheidung der Kammer mit der Rechtsprechung vereinbar ist und das Ergebnis der Überprüfung dokumentiert

8. Aufwandsentschädigung für Mitglieder des Vorstandes, der Vollversammlung und der Kammerausschüsse

Für Mitglieder des Vorstandes der HWK regelt die HwO³⁵, dass das Amt als Ehrenamt unentgeltlich zu verwalten ist. Es kann ihnen nach näherer Bestimmung der Satzung Ersatz barer Auslagen und eine Entschädigung für Zeitversäumnis gewährt werden.

In den Satzungen der beiden HWK ist entsprechend geregelt, dass die Mitglieder des Vorstandes ihr Amt als Ehrenamt verwalten.³⁶ Dort ist u. a. auch festgelegt, dass die HWK eine angemessene Entschädigung gewährt. Beide Satzungen enthalten zudem nähere Bestimmungen zur Art der Aufwendungen, die erstattet werden.

Nach § 4 Abs. 3 der Satzung der beiden HWK verwalten auch die Mitglieder der Vollversammlung ihr Amt als Ehrenamt unentgeltlich. Auch zu diesen ehrenamtlich Tätigen sehen die Satzungen der beiden Kammern grundsätzlich Aufwandsentschädigungen vor.

Die HWK Magdeburg und die HWK Halle (Saale) zahlen Personen in verschiedenen Funktionen, die für sie ehrenamtlich tätig sind, pauschale Aufwandsentschädigungen in unterschiedlicher Höhe.³⁷

³⁵ § 66 Abs. 4 i. V. m. § 94 HwO.

³⁶ § 16 Abs. 5 der Satzung der HWK Magdeburg und § 17 Abs. 3 b. der Satzung der HWK Halle (Saale).

³⁷ Die Höhe der Aufwandsentschädigung für die Ehrenämter richtet sich bei der HWK Magdeburg derzeit nach der Entschädigungsordnung in der Fassung vom 15. Dezember 2009, zuletzt geändert am 16. Juni 2020 und bei der HWK Halle (Saale) nach der Entschädigungsordnung der HWK in der Fassung gemäß Beschluss der Vollversammlung vom 24. November 2022.

Für die verschiedenen Ehrenämter im Vorstand und in der Vollversammlung (einschließlich Ausschüsse) werden nach der Entschädigungsordnung³⁸ bei der HWK Magdeburg folgende Geldbeträge als Aufwandsentschädigung gezahlt:

- den Mitgliedern der Vollversammlung jährlich 150 €,
- den Vorstandsmitgliedern (ohne Präsidenten und Vizepräsidenten) neben dieser Entschädigung mtl. 150 €,
- beiden Vizepräsidenten je mtl. 850 € und
- dem Präsidenten mtl. 2.200 €.

Die Mitglieder der Kammerausschüsse erhalten für den jeweils angegebenen Zeitraum folgende Entschädigung³⁹:

- bei einer Tätigkeit bis zu 3 Stunden 16 €,
- von 3 bis zu 6 Stunden 19 €,
- über 6 bis zu 10 Stunden 22 €,
- über 10 Stunden 27 €.

Die Mitglieder der Kammerausschüsse erhalten zudem für sonstige Zeitaufwendungen ein Tagegeld nach dem Bundesreisekostengesetz.

Die HWK Halle (Saale) gewährt den verschiedenen Ehrenämtern im Vorstand und in der Vollversammlung (einschließlich Ausschüsse) folgende Geldbeträge als Aufwandsentschädigung:

- den Mitgliedern der Vollversammlung 120 € je Sitzungsteilnahme,
- den Mitgliedern und Stellvertretern in Ausschüssen der Vollversammlung 100 € je Sitzungsteilnahme,
- den Vorstandsmitgliedern (ohne Präsidenten und Vizepräsidenten) mtl. 180 €,
- beiden Vizepräsidenten je mtl. 1.200 € und
- dem Präsidenten mtl. 2.600 €.

Hinsichtlich der Entschädigung des Präsidenten und der Vizepräsidenten der HWK Magdeburg ist anzumerken, dass eine Anpassung der Pauschalentschädigung durch entsprechende prozentuale Zuschläge in dem Umfang erfolgt, in dem diese im Tarifvertrag für den öffentlichen

³⁸ Punkt 2. in den Ziff. 1.- 4. der Entschädigungsordnung der HWK Magdeburg.

³⁹ Nach Auskunft der HWK Magdeburg werden die nachfolgenden Beträge der Entschädigung der Kammerausschüsse für den jeweils angegebenen Zeitraum und nicht für die volle Stunde bezahlt.

Dienst der Länder (TV-L) vorgenommen werden. Dies hat zur Folge, dass mit Stand April 2022 der Präsident 2.833 € und die Vizepräsidenten 1.095 € monatlich erhalten.

Für Reise- und Übernachtungskosten bestehen bei beiden HWK Regelungen für weitere Erstattungen. Den jeweiligen Präsidenten steht zudem ein Kraftfahrzeug der HWK zur dienstlichen und privaten Nutzung zur Verfügung.

Die HWK begründen die Höhe der Aufwandsentschädigung mit einer Vergleichsberechnung. In diesem Rahmen setzen beide HWK eine fiktive Stundenpauschale für die Tätigkeit des Präsidenten und der Vizepräsidenten von 40 € und für die Tätigkeit der übrigen Vorstandsmitglieder und den Mitgliedern der Vollversammlung von 20 € an.

Das Ehrenamt ist üblicherweise dadurch gekennzeichnet, dass ein eigennütziges Erwerbsstreben fehlt, eine Hauptberuflichkeit nicht gegeben ist und der Einsatz für eine fremdnützig bestimmte Einrichtung erfolgt.⁴⁰ Die für das Ehrenamt gezahlte Aufwandsentschädigung ist dazu bestimmt, die mit einer unentgeltlichen Dienstleistung verbundenen Beschwerden und finanziellen Einbußen auszugleichen.⁴¹

Für uns war bei beiden Kammern an Hand der vorgelegten Unterlagen die Grundlage der Kalkulation der Aufwandsentschädigung der Mitglieder des Vorstandes, der Vollversammlung und des Präsidiums (Präsident und Vizepräsident) nicht nachvollziehbar. Es war für uns nicht erkennbar, welcher Aufwand bei den vorgenannten ehrenamtlich Tätigen der HWK besteht, der eine Aufwandsentschädigung in dieser Höhe und eine entsprechende Differenzierung zwischen den Mitgliedern des Präsidiums (Präsident und Vizepräsident) rechtfertigt.

Wir haben insoweit Zweifel an der Angemessenheit der Aufwandsentschädigung. So regelt die HwO⁴² für Mitglieder des Vorstandes ausdrücklich, dass das Amt als Ehrenamt unentgeltlich zu verwalten ist.

Zudem wird in der Kommentierung zu § 66 HwO hinsichtlich der Innungen darauf verwiesen, dass eine Vergütung der Tätigkeit nicht erfolgen soll, damit die Vorstandsmitglieder weiterhin veranlasst werden, ihr Handwerk zu betreiben und damit dem Handwerk, das durch die Innung

⁴⁰ Bundesfinanzhof, Urteil vom 14. Mai 2008, XI R 70/07, BStBl. II S. 912, zuletzt Bundesfinanzhof, Urteil vom 20. August 2009, V R 32/08, BStBl. 2010 II S. 88; vgl. auch die ausführliche Darstellung des Bundessozialgerichts, Urteil vom 27. April 2021, B 12 R 8/20 R, Rdnr. 29 ff.

⁴¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10. März 1994 - 2 C 11.93 - BVerwG 95, S. 208 (212).

⁴² § 66 Abs. 4 i. V. m. § 94 HwO.

vertreten wird, praxisbezogen verbunden zu bleiben.⁴³ Ein Ersatz barer Auslagen sowie eine Entschädigung für Zeitversäumnis kann gewährt werden.

Die HWK Magdeburg hatte uns eine ausführliche Vergleichsberechnung zur Begründung hinsichtlich des Zeitaufwandes der ehrenamtlichen Tätigkeit des Vorstandes (einschließlich des Präsidenten und der Vizepräsidenten) vorgelegt.

Aus unserer Sicht begründen die uns vorgelegten Unterlagen nicht schlüssig die Angemessenheit der Aufwandsentschädigung.

Hinsichtlich der gewählten Höhe der Pauschalen für die Aufwandsentschädigung ergibt sich aus der Begründung im Rahmen der Beschlussfassung der Vollversammlung der HWK Halle (Saale) am 29. November 2013 u. a., dass für den Präsidenten und die Vizepräsidenten eine funktionsbedingte Verdopplung des Stundensatzes zugrunde gelegt wurde, mit der Begründung, dass die Verantwortung von Präsidenten und Vizepräsidenten deutlich erhöht ist. So vertreten diese die Kammer gerichtlich und außergerichtlich gemeinsam mit dem Hauptgeschäftsführer. Darüber hinaus ist auch die Haftung von Präsidenten und Vizepräsidenten für ihre Tätigkeit deutlich erhöht, gegenüber der Haftung eines Vollversammlungsmitgliedes, Vorstandsmitgliedes oder Ausschussmitgliedes.

Hinsichtlich einer möglichen höheren Haftung verweisen wir darauf, dass der Vorstand über eine D&O-Versicherung⁴⁴ ohne Selbstbehalt, eine Vermögensschadenshaftpflicht und eine Dienstreisekasko-Versicherung versichert ist. Welcher Mehraufwand ausgeglichen werden soll, war nicht erkennbar.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass eventuelle Erschwernisse durch Fahrtkosten gesondert ausgeglichen und ggf. anfallende Übernachtungskosten durch beide HWK übernommen werden. Den Präsidenten der beiden HWK steht zudem ein Kraftfahrzeug der HWK zur dienstlichen und privaten Nutzung zur Verfügung. Welcher Aufwand verbleibt, der eine entsprechende Entschädigung rechtfertigt, erschließt sich für uns nicht.

Die HWK Magdeburg verweist in ihrer Stellungnahme vom 17. Oktober 2023 zur Prüfungsmitteilung zum Sachverhalt unter anderem darauf, dass keine Abrechnung für Präsident und die Vizepräsidenten nach Zeitaufwand, sondern eine pauschalisierte Entschädigung erfolge. Sie halte angesichts der Gesamtumstände die

⁴³ Beck-Online, Kommentar zur HwO, Leisner, 22. Edition, § 66, Rdnr. 56.

⁴⁴ Directors and Officers-Versicherung.

an den Präsidenten gewährte Entschädigung für Zeitversäumnis der Höhe nach, insbesondere auch im Vergleich mit den Entschädigungszahlungen anderer Handwerkskammern, für angemessen.

Ergänzend verweist sie in der Stellungnahme vom 7. Dezember 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages darauf, dass die ehrenamtliche Tätigkeit aus Sicht der HWK Magdeburg entgegen der Auffassung des Landesrechnungshofes die Zahlung von pauschalierten Aufwandsentschädigungen an Ehrenamtler nicht ausschließe. Sie führt weiter aus, dass die Zahlung derartiger Aufwandsentschädigungen im Bereich von Handwerkskammern sowie Industrie- und Handelskammern seit Jahrzehnten gängige Praxis sei. Die gezahlten Aufwandsentschädigungen würden durchweg auf einer von der Vollversammlung beschlossenen Entschädigungsordnung beruhen und seien damit durch die Selbstverwaltungsgremien legitimiert.

Wir stellen die Möglichkeit der Zahlung einer pauschalen Aufwandsentschädigung nicht in Frage. Auch auf Grund der Ausführungen in der Stellungnahme vom 7. Dezember 2023 bleibt die Höhe der gewährten Aufwandsentschädigung nicht nachvollziehbar.

In ihrer Stellungnahme vom 13. März 2023 geht die HWK Halle (Saale) zudem umfassend auf die aus ihrer Sicht bestehenden Besonderheiten der Ausübung eines Ehrenamts in der funktionalen Selbstverwaltung ein. Nach Ansicht der HWK sei die Ausübung eines Ehrenamts in der funktionalen Selbstverwaltung von anderen ehrenamtlichen Tätigkeiten abzugrenzen. Sie verweist weiter darauf, dass sie im Rahmen der ihr durch Gesetz und Satzung gegebenen Befugnisse als Selbstverwaltungskörperschaft ein weites Gestaltungsermessen besitze, welches auch die Festlegung der Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Tätigkeiten und deren Höhe umfasse. Dieses sei nach Ansicht der HWK Halle (Saale) auch nur eingeschränkt, d. h. nur hinsichtlich eines etwaigen Ermessensfehl- oder -nichtgebrauchs überprüfbar. Fehler in der Ermessensausübung seien nach Ansicht der HWK Halle (Saale) nicht gegeben. Letztendlich kommt die HWK zu dem Ergebnis, dass es insoweit der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaft obliege, im Rahmen der in der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze und unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die jeweilige Höhe der Aufwandsentschädigung abhängig von der jeweiligen Position festzusetzen.

In der Stellungnahme vom 11. Dezember 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages verweist die HWK Halle (Saale) hinsichtlich der Aufwandsentschädigung der Ehrenämter erneut auf die funktionale Selbstverwaltung sowie auf die Entscheidung des Bundessozialgerichtes vom 16. August 2017⁴⁵ zur ehrenamtlichen Tätigkeit eines Kreishandwerkermeisters. Sie führt ergänzend aus, dass sie ihr Gestaltungsermessen bei der Ausgestaltung der pauschalen Aufwandsentschädigungen unter Beachtung dieser Rechtsprechung ausgeübt hat. Mithin sei von einer Zulässigkeit dieser Entschädigungszahlungen auszugehen. Sie verweist auf ihre Ausführungen in der Stellungnahme vom 13. März 2023.

Das Gestaltungsermessen der Selbstverwaltungskörperschaften wird von uns nicht in Frage gestellt. Betrachtungen und Feststellungen, auch zur Aufwandsentschädigung von ehrenamtlich Tätigen, sind jedoch von unserem Prüfrecht umfasst.

Die Entscheidung des Bundessozialgerichtes vom 16. August 2017 hat die Frage der Pflicht eines ehrenamtlichen Kreishandwerkermeisters zur Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen und die Einordnung als abhängig Beschäftigten nach § 7 Abs. 1 SGB IV zum Gegenstand. Hinsichtlich unserer geäußerten Bedenken hat das Bundessozialgericht lediglich festgestellt, dass die Höhe der Aufwandsentschädigung von 6.420 € bzw. 6.600 € jährlich keinen Anlass zu der Annahme bieten, dass ein Erwerbszweck vorliegt. Diese Aufwandsentschädigung liegt aber weit unter der von der HWK dem Präsidenten und den Vizepräsidenten gezahlten Aufwandsentschädigungen.

Auch nach Prüfung der Stellungnahmen der beiden HWK zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages ist für uns an Hand der vorgelegten Unterlagen die Kalkulation der Aufwandsentschädigung der Mitglieder des Vorstandes, der Vollversammlung und des Präsidiums (Präsident und Vizepräsident) weiterhin nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die HWK die Höhe der Aufwandsentschädigung unter Berücksichtigung der Ausführungen des Landesrechnungshofes im Rahmen des nachvollziehbaren Verfahrens überprüfen und den tatsächlichen Aufwand der im Ehrenamt Tätigen ermitteln.

⁴⁵ Bundessozialgericht, Urteil vom 16. August 2017 - B 12 KR14/16 R.

Bei der Ermittlung der Höhe der Aufwandsentschädigung ist auszuschließen, dass ein eventueller Aufwand doppelt ausgeglichen wird, z. B. durch die Möglichkeit der Geltendmachung von Reisekosten und der Nutzung eines Dienst-Kfz durch den Präsidenten.

9. Privatnutzung eines Dienstwagens durch die Präsidenten

Dem jeweiligen Präsidenten der beiden HWK wird für die Ausübung ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit ein Kraftfahrzeug (Kfz) zur dienstlichen und privaten Nutzung zur Verfügung gestellt. Zu diesem Zweck wurde mit beiden Präsidenten ein Dienstwagenüberlassungsvertrag geschlossen.

a) HWK Magdeburg

Die HWK Magdeburg überlässt dem Präsidenten das Fahrzeug unentgeltlich zur privaten Nutzung. Der Listenpreis des Fahrzeugs, welches dem Präsidenten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung zuletzt (seit März 2019) überlassen wurde, beträgt ca. 75.500 € brutto (ca. 63.500 € netto).

Wir halten die Überlassung eines Kfz der HWK zur privaten Nutzung für eine ehrenamtliche Person für nicht angemessen. Dies gilt insbesondere, soweit diese unentgeltlich oder teilweise unentgeltlich erfolgt. Wir vertreten den Standpunkt, dass es bereits an einer rechtlichen Grundlage für eine derartige Überlassung eines Kfz an den Präsidenten fehlt.

Weder die HwO oder die Satzung noch die Entschädigungsordnung der beiden HWK sehen im Rahmen der Erstattung der Mehraufwendungen die Möglichkeit der privaten Nutzung eines Kfz der HWK ausdrücklich vor.

Zudem ist die private Nutzung, soweit diese unentgeltlich oder teilweise unentgeltlich erfolgt, nach unserer Ansicht als ein zusätzlich gewährter Sachbezug an den Präsidenten zu werten und auf seine Aufwandsentschädigung anzurechnen (indirekte Aufwandsentschädigung). Die Aufwandsentschädigung ist damit wesentlich höher als tatsächlich ausgewiesen. Wir weisen zudem darauf hin, dass aus unserer Sicht der durch die Privatnutzung gewährte Vorteil bei der Bewertung der Aufwandsentschädigung zu berücksichtigen ist.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen begründen die beiden HWK die Überlassung eines Kfz u. a. mit der Vielzahl an Terminen, auch bundesweit, welche der jeweilige Präsident wahr-

nehmen muss. Die HWK Magdeburg verwies hierbei darauf, dass sie über einen vergleichsweise großen Kammerbezirk verfügt.

Zudem weist die HWK Magdeburg im Rahmen der örtlichen Erhebungen und die HWK Halle (Saale) in der Stellungnahme vom 13. März 2023 zur Prüfungsmitteilung darauf hin, dass ein fest angestellter Fahrer für die Präsidententätigkeit im Vergleich höhere Personalkosten verursachen würde. Die HWK Magdeburg führt ergänzend aus, dass der Hauptanteil der Fahrzeugkosten (Leasinggebühren, Versicherungen, Steuer) in beiden Varianten gleichermaßen zu Lasten der HWK erwächst.

Die HWK Magdeburg führt in ihrer Stellungnahme vom 17. Oktober 2023 zur Prüfungsmitteilung unter anderem aus:

„Im Übrigen sieht sich die Handwerkskammer allerdings aus wirtschaftlichen Erwägungen und Praktikabilitätsgründen nicht in der Lage, statt des Dienstwagens für den Präsidenten ein entsprechendes Fahrzeug und zusätzlich einen Fahrer zu stellen, wie es bei anderen, mitgliederstärkeren Handwerkskammern teilweise üblich ist. Die Fahrzeugkosten (Leasinggebühren, Versicherungen, Steuer, Wartung, Reparaturen usw.) fallen in beiden Varianten sowieso an. Für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Entlohnung nach TVL) eines Fahrers würden der Handwerkskammer zusätzliche, erhebliche Personalkosten entstehen. Bspw. würden bei einer in Magdeburg stattfindenden Veranstaltung in der Fahrervariante 4 Fahrten (4 x 80 km + Fahrer) für die An- und Abreise vom Wohnort des Präsidenten anfallen, in der Selbstfahrervariante in der der Präsident das Fahrzeug selbst führt, nur zwei (2 x 80 km - ohne Fahrer).“

Zudem verweist die HWK Magdeburg in ihrer Stellungnahme darauf, dass in Ziff. 2.3 der Entschädigungsordnung Folgendes geregelt ist:

„Dem Präsidenten wird ein der Amtsausübung angemessenes Fahrzeug zur Verfügung gestellt.“

In der Stellungnahme vom 7. Dezember 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages führt sie ergänzend aus, dass die allein dem Präsidenten der HWK Magdeburg eingeräumte Möglichkeit zur privaten Nutzung eines Kfz auf einer Beschlussfassung der Vollversammlung beruhe und damit ebenfalls durch die Selbstverwaltungsgremien der HWK Magdeburg legitimiert sei.

Auf die eingeräumte Möglichkeit der unentgeltlichen privaten Nutzung des Dienstwagens geht die HWK Magdeburg in ihren Stellungnahmen vom 17. Oktober 2023 und vom 7. Dezember 2023 nicht ein. Im Übrigen erschließt sich uns nicht, warum nicht die Möglichkeit der Nutzung eines privaten Kfz unter Ausgleich der anfallenden Kosten nach den üblichen Regeln des Bundesreisekostengesetzes in Betracht gezogen wird.

Besonders kritikwürdig hielten wir bei der HWK Magdeburg zudem, dass – obwohl sich der Typ des Kfz, der dem Präsidenten zur Verfügung gestellt wurde, bereits zum 9. April 2020 geändert hat – erst mit der Vereinbarung vom 20. Januar 2022 eine Anpassung der Vereinbarung zwischen dem Präsidenten und der HWK erfolgte.

In ihrer Stellungnahme vom 17. Oktober 2023 teilte die HWK Magdeburg hierzu mit, dass sie zukünftig bei einem Fahrzeugwechsel unverzüglich Anpassungen der Vereinbarung an die tatsächlichen Gegebenheiten vornehmen wird.

b) HWK Halle (Saale)

Der Listenpreis des Fahrzeugs, welches dem Präsidenten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung (seit März 2019) überlassen wurde, beträgt ca. 75.500 € brutto (ca. 63.500 € netto). Der Präsident der HWK Halle (Saale) zahlt für die private Nutzung pauschal 300 € monatlich. Wir halten diesen Betrag jedoch für zu niedrig, um die Vorteile der uneingeschränkten privaten Nutzung ausgleichen zu können. Vor diesem Hintergrund ergeben sich unserer Einschätzung nach in der Wertung keine Unterschiede zur HWK Magdeburg.

Die HWK Halle (Saale) verweist in der Stellungnahme vom 13. März 2023 zur Prüfungsmitteilung zudem auf ihr weites Gestaltungsermessen im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung, welches auch die Möglichkeit der Einräumung der Regelung einer privaten Nutzung eines Dienstwagens durch den Präsidenten mit umfasst.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 11. Dezember 2023 führt die HWK Halle (Saale) unter Verweis auf ihre Ausführungen in der Stellungnahme vom 13. März 2023 ergänzend aus, dass sie sich bei der Überlassung eines Dienstwagens an den Präsidenten bzw. der Ausgestaltung derselben im Dienstwagenüberlassungsvertrag an den Richtlinien über die Erhaltung und Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen des Landes Sachsen-Anhalt

(Kraftfahrzeugrichtlinien - KfzR⁴⁶) orientiert habe. Aufgrund dessen wie auch unter Berücksichtigung der herausragenden Bedeutung des Präsidenten einer HWK in der funktionalen Selbstverwaltung habe die HWK ihr bestehendes Gestaltungsermessens nicht in rechtlich angreifbarer Weise ausgeübt.

Hinsichtlich der Ausführungen der HWK in der Stellungnahme vom 11. Dezember 2023 weisen wir darauf hin, dass die Personengruppen, denen eine private Nutzung in den Kraftfahrzeugrichtlinien eingeräumt wird, gerade nicht ehrenamtlich, sondern hauptberuflich tätig sind. Zudem weisen wir darauf hin, dass die HWK bei Anwendung dieser Regelungen gemäß Nr. 1.3 Kraftfahrzeugrichtlinien für den PKW des Präsidenten zu regeln hätte, dass die Kraftfahrzeugrichtlinien angewendet werden. Unter anderem wäre dann neben der steuerlichen 1-%-Regelung die Privatnutzung auf der Grundlage der Kraftfahrzeugrichtlinien abzurechnen. Der Präsident hätte dementsprechend ein Fahrtenbuch zu führen.

Aus unserer Sicht ändert dies nichts an unserer zuvor geäußerten Einschätzung.

Der Landesrechnungshof hält die Überlassung eines Kfz der HWK zur privaten Nutzung an eine ehrenamtlich tätige Person nicht für angemessen. Dies gilt insbesondere, soweit diese unentgeltlich oder teilweise unentgeltlich erfolgt.

Er empfiehlt den beiden HWK, zumindest von der Gewährung der Möglichkeit der privaten Nutzung des zur Verfügung gestellten Dienst-Kfz zukünftig abzusehen.

10. Ungerechtfertigte zusätzliche arbeitgeberfinanzierte Alters- bzw. Pensionsvorsorge für den Hauptgeschäftsführer der HWK Halle (Saale)

Die HWK Halle (Saale) gewährt ihrem Hauptgeschäftsführer (HGF) eine zusätzliche arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge. Neben den üblichen Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur betrieblichen Altersvorsorge (VBL), die grundsätzlich allen Beschäftigten gewährt werden, hat die HWK Halle (Saale) ihrem HGF im Dienstvertrag eine weitere Versorgung sowie eine weitere Pension zugesagt.

Die zusätzliche Versorgung beinhaltet die Zahlung einer lebenslangen monatlichen Altersrente ab Vollendung des 65. Lebensjahres sowie eine Hinterbliebenenrente. Die Pension betrifft die gleichen Aspekte. Sie wird zusätzlich gezahlt werden. Zur Rückdeckung der zugesagten zusätzlichen Leistungen schloss die HWK Halle (Saale) Renten- bzw. Lebensversicherungen mit jährlicher Beitragszahlung ab. Die Ausgaben für eine dieser Versicherungen beliefen sich zum

⁴⁶ Kraftfahrzeugrichtlinien; RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 3. Februar 2014-35-025009-1, MBL LSA. 2014,127.

Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen jährlich auf insgesamt 4.885,01 €. Insgesamt hat die HWK Halle (Saale) für die Versicherungen bis einschl. 2021 bereits 66.085,13 € verausgabt.

Wir verkennen nicht, dass im Bereich der gewinnorientierten privaten Wirtschaft Versorgungs- bzw. Pensionszusagen (sog. Direktzusagen) insbesondere für die Gewinnung und Bindung von qualifizierten GmbH-Geschäftsführern üblich sind. Die HWK Halle (Saale) ist hingegen kein gewinnorientiert arbeitendes Unternehmen und trägt insoweit kein unternehmerisches Risiko. Sie nimmt öffentliche Aufgaben in Selbstverwaltung wahr und finanziert sich überwiegend über Pflichtbeiträge der Mitglieder und öffentliche Zuschüsse. Sie ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts Teil der mittelbaren Landesverwaltung und insoweit Teil des öffentlichen Dienstes.⁴⁷

Die für Beschäftigte im öffentlichen Dienst vom jeweiligen Arbeitgeber getragenen üblichen Aufwendungen für deren Altersvorsorge umfassen Leistungen zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur betrieblichen Altersvorsorge bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL). Nach unserer Auffassung entspricht eine zusätzliche arbeitgeberfinanzierte und damit eine über das für den öffentlichen Dienst übliche Maß hinausgehende Altersvorsorge nicht den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung. Unserer Ansicht nach liegt eine über das für den öffentlichen Dienst übliche Maß hinausgehende Altersvorsorge ausschließlich im privaten Verantwortungsbereich.

Insoweit erachten wir die Finanzierung einer zusätzlichen Alters- bzw. Pensionsvorsorge für den Hauptgeschäftsführer aus Haushaltsmitteln der HWK Halle (Saale) und somit aus den Pflichtbeiträgen ihrer Mitglieder für nicht gerechtfertigt.

Wir baten die HWK Halle (Saale) um Stellungnahme zur Gewährung der zusätzlichen Altersvorsorgeleistungen für den Hauptgeschäftsführer.

In ihrer Stellungnahme vom 28. Februar 2022 zur Prüfungsmitteilung verwies die HWK Halle (Saale) erneut darauf, dass sie sich zur Absicherung des amtierenden Hauptgeschäftsführers neben den Leistungen zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur betrieblichen Altersvorsorge bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) für Pensionsvorsorge entschieden hat. Zudem wies die HWK Halle (Saale) in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung darauf hin, dass sie unserer Auffassung nicht folgt. Sie geht davon aus, dass die Regelungen des

⁴⁷ § 1 Abs. 2 Organisationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 27. Oktober 2015.

Dienstvertrages unkündbar sind. Sie wird jedoch unsere Auffassung beim Abschluss von Geschäftsführerverträgen berücksichtigen.

Die HWK Halle (Saale) hat in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 11. Dezember 2023 u. a. mitgeteilt, dass „Nach verständiger Würdigung der herausgehobenen Stellung des HGF als Akteur der funktionalen Selbstverwaltung wie auch der dargestellten Haftungsrisiken [...] nicht von einer ungerechtfertigten, zusätzlichen arbeitgeberfinanzierten Alters- bzw. Pensionsvorsorge ... gesprochen werden [kann].“

Sie teilte in diesem Zusammenhang mit, dass unter Berücksichtigung unserer Bemerkungen der HGF seine VBL-Zusatzversorgung zum 31. Dezember 2023 gekündigt habe. Nach Bestätigung der Kündigung würde damit der von der Handwerkskammer gezahlte Beitragsanteil zur VBL in Höhe von monatlich 597,66 € zukünftig entfallen.

Mit Bestätigung der Kündigung der VBL-Zusatzversicherung liegen die arbeitgeberfinanzierten Altersvorsorgeaufwendungen nunmehr beitragsmäßig in einem für den öffentlichen Dienst üblichen Maß.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig in den Geschäftsführer(anstellungs)verträgen keine zusätzlichen arbeitgeberfinanzierten Regelungen zur Altersvorsorge vereinbart werden.

11. Unangemessene Gesamtvergütung des Hauptgeschäftsführers der HWK Magdeburg

Der HGF erhält neben einer außertariflichen Vergütung eine Zulage zur Finanzierung einer privaten Altersvorsorge sowie einen Dienstwagen zur privaten Nutzung.

Die sich daraus ergebende Gesamtvergütung übersteigt beispielsweise das Besoldungsniveau von Abteilungsleitern in den Ministerien deutlich.

Auch im Vergleich mit der normativen Einstufung der Besoldung von Leitern großer und bedeutender Behörden und Organisationseinheiten (z. B. Direktoren von Landesbetrieben, Kanzler der Universitäten) und im Vergleich der Vergütung der HGF anderer HWK halten wir die Gesamtvergütung des HGF für nicht angemessen. Dies trifft auch dann zu, wenn der

geldwerte Vorteil für die private Nutzung des Dienstfahrzeuges nicht berücksichtigt wird. Wir verkennen dabei nicht, dass die Höhe der Vergütungen von HFG bei HWK nicht unerheblich differieren kann.

Die Gesamtvergütung beinhaltete zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen auch die Zahlung einer Zulage zur privaten Altersvorsorge in Höhe von monatlich rund 886 €.

Wir halten die Gewährung einer Zulage zur Finanzierung einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge für den Hauptgeschäftsführer neben den Zahlungen für die gesetzliche Rentenversicherung generell für nicht geboten. Diese Leistungen für eine zusätzliche private und damit eine über das für den öffentlichen Dienst übliche Maß hinausgehende Altersvorsorge entsprechen nicht den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung.

Die HWK Magdeburg hat in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 7. Dezember 2023 mitgeteilt, dass

„Soweit der LRH von einer vermeintlich unangemessenen Gesamtvergütung des Hauptgeschäftsführers ausgeht, [...] dies für die HWK Magdeburg nicht nachvollziehbar [ist].“ Sie hat auf die Beantwortung einer Kleinen Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE verwiesen (BT-Drs. 20/8971). Danach „[ist], der auch vom LRH angestellte Vergleich der Vergütung einer Behördenleitung im öffentlichen Dienst mit derjenigen des Hauptgeschäftsführers einer Selbstverwaltungskörperschaft nicht zulässig [...], Die Vergütung des Hauptgeschäftsführers einer Handwerkskammer lässt sich mit der Besoldung von Beamten schon deshalb nicht vergleichen, weil dabei die für Beamte entstehenden erheblichen Alimentationslasten unberücksichtigt blieben. ... Die Gesamtvergütung des Hauptgeschäftsführers der HWK Magdeburg liegt unter derjenigen von Hauptgeschäftsführern vergleichbarer Kammern. Es erschließt sich für die HWK Magdeburg nicht, welche Kammern der LRH zum Vergleich herangezogen hat, um zu einem gegenteiligen Ergebnis zu gelangen.“

Wir weisen darauf hin, dass in der Beantwortung der Kleinen Anfrage der Bundestagsfraktion die Sicht der Bundesregierung dargestellt wird. Diese teilen wir nicht. Die Höhe der Vergütung sollte sich am Bezügegefüge des öffentlichen Dienstes und an der Größe der Kammer selbst sowie der Größe des zu betreuenden Kammerbereiches orientieren.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Gesamtvergütung des HGF auf ein angemessenes Maß begrenzt wird.

12. Fehlerhafte Eingruppierungen der Bediensteten der HWK Magdeburg

Für die Bediensteten der HWK Magdeburg gelten lt. Satzung die für entsprechende Landesbedienstete getroffenen Tarifvereinbarungen. Eine Tätigkeitsdarstellung und -bewertung ist für die Feststellung der tarifgerechten Eingruppierung bzw. für die Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Eingruppierungsentscheidung unerlässlich und insoweit „zahlungsbegründende Unterlage“.

Wir haben festgestellt, dass von den 53 untersuchten Fällen

- in 7 Fällen die Ergebnisse der tariflichen Bewertung nicht nachvollziehbar waren,
- in 12 Fällen eine zu hohe tarifwidrige Eingruppierung und
- in 2 Fällen eine zu niedrige tarifwidrige Eingruppierung vorlag.

Die HWK Magdeburg hat in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass sie prüfen werde, ob bei fehlerhaften Eingruppierungen höherwertiger Tätigkeiten übertragen werden können. Sie werde die Möglichkeit der Korrektur nicht tarifgerechter Eingruppierungen prüfen. Des Weiteren werde sie die Erstellung von Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen für sämtliche Arbeitsplätze fortführen und im Rahmen der jeweiligen Stellenbewertung eine nachvollziehbare Begründung vornehmen.

Die HWK Magdeburg hat in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 7. Dezember 2023 mitgeteilt, dass sie die fehlerhaften Eingruppierungen der Beschäftigten korrigiert habe.

Der Landesrechnungshof erwartet, in allen Fällen auch zukünftig eine tarifgerechte Eingruppierung sicherzustellen. Eingruppierungen sind anhand nachvollziehbarer Begründungen der erfüllten Tätigkeitsmerkmale vorzunehmen.

13. Tarifwidrige Gewährung von außertariflichen Zulagen

Die HWK Magdeburg gewährt vier Beschäftigten neben dem tariflichen Tabellenentgelt monatlich zusätzliche außertarifliche Zulagen im Gesamtumfang von 1.230 €. Dies verstößt nach unserer Auffassung gegen § 31 Abs. 4 Satz 2 der Satzung der HWK Magdeburg. Denn danach gelten für die nicht im Beamtenverhältnis stehenden Bediensteten die allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätze und die für die entsprechende Landesbedienstete getroffenen

Tarifvereinbarungen. Nach dem Beschluss der Vollversammlung der HWK Magdeburg vom 13. September 2016 zählen zu deren Grundsätzen u. a., dass die HWK wirtschaftlich arbeitet und sparsam und verantwortungsvoll mit den finanziellen Ressourcen umgeht. Insoweit verstößt die Gewährung außertariflicher Leistungen auch gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Laut ihrer Stellungnahme vom 19. Juli 2023 hält die HWK Magdeburg einen Satzungsverstoß für nichtzutreffend. Dazu führt sie Nachstehendes aus:

„§ 31 Abs. 4 S. 2 der Satzung der HWK bestimmt, dass für nicht im Beamtenverhältnis stehende Bedienstete die allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätze und die für entsprechende Landesbedienstete getroffenen Tarifvereinbarungen gelten. Auf die Arbeitsverhältnisse derjenigen Beschäftigten, denen die außertariflichen Zulagen gewährt werden, findet jeweils kraft einzelvertraglicher Bezugnahme der TV-L Anwendung, sodass die Satzungsvorgaben eingehalten werden. Die Gewährung übertariflicher Zulagen beruht sodann auf individualvertraglichen Vereinbarungen, die allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätzen im Sinne der Satzungsbestimmungen entsprechen, so dass kein Satzungsverstoß gegeben ist.“

Die HWK Magdeburg hat diesbezüglich in ihrer o. g. Stellungnahme ausgeführt, dass die außertariflichen Zulagen aus dem Umstand heraus gewährt würden, „dass auf dem Arbeitsmarkt nicht genügend Personal zur Abdeckung der Arbeitszeiten zur Verfügung steht.“

Tarifliche Zulagenzahlungen nach dem vg. Zweck sind grundsätzlich nur im Rahmen der Voraussetzungen des § 16 Abs. 5 TV-L⁴⁸ möglich. Von dieser Regelung hat die HWK Magdeburg keinen Gebrauch gemacht. Die Zahlung über- und außertariflicher Zulagen ist lt. Satzung nicht vorgesehen. Wir weisen ergänzend daraufhin, dass laut Beschluss der Vollversammlung zu den von der HWK anzuwendenden Grundsätzen auch zählt, dass die HWK wirtschaftlich arbeitet und sparsam und verantwortungsvoll mit den finanziellen Ressourcen umgeht.

Die HWK Magdeburg hat in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 7. Dezember 2023 mitgeteilt, dass nach ihrer Auffassung „Entgegen der Auffassung des LRH [...] in wenigen Ausnahmefällen gewährte und sachlich gerechtfertigte übertarifliche Zulagen mit der Satzung vereinbar [sind].“

⁴⁸ Danach kann Beschäftigten abweichend von der tariflichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt zum Beispiel zur Deckung des Personalbedarfs ganz oder teilweise vorweg gewährt werden. Gemäß § 16 Abs. 5, S. 2 können Beschäftigte mit einem Entgelt der Endstufe bis zu 20 % der Stufe 2 zusätzlich erhalten.

Diese Auffassung wird ausdrücklich nicht von uns geteilt. Die Stellungnahme enthielt keine Ausführungen, die die Auffassung der HWK Magdeburg begründen könnte.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Zulagengewährung eingestellt wird.

14. Fazit

Die HWK sind Selbstverwaltungskörperschaften des Handwerks und finanzieren sich im Wesentlichen aus den Beiträgen ihrer Mitglieder. Sie sind gesetzlich angehalten, aufgabenorientiert, wirtschaftlich und sparsam mit den ihnen anvertrauten Haushaltsmitteln umzugehen. Die HWK gewährleisten dies grundsätzlich. Der Landesrechnungshof sieht jedoch an einigen Stellen den Bedarf, interne Regelungen bzw. Verfahrensweisen an die geltenden Regelungen und die Rechtsprechung anzupassen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das Basis-Reinvermögen der HWK Magdeburg nach den Vorgaben der Rechtsprechung zu bemessen und entsprechend den Vorschriften des HGB in der Bilanz darzustellen. Die HWK Magdeburg hat eine entsprechende Anpassung im Finanzstatut vorzunehmen. Für bestimmte Zwecke, wie z. B. Mindereinnahmen durch Beitragsausfälle, kann die Kammer Rücklagen bilden.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die HWK Halle (Saale) die planerische Ergebnisverwendung im Eigenkapitalpostens „Gewinn-/Verlustvortrag“ und dessen Bilanzierung überprüft und stattdessen künftig die Mittel des positiven Ergebnisses des Vorjahres in der Wirtschaftsplanung zur Finanzierung geplanter Kammeraufgaben bzw. für eine Beitragssenkung einsetzt.

Er erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten im Rahmen der Rechtsaufsicht überprüft, ob die Entscheidung der Kammer mit der Rechtsprechung vereinbar ist und das Ergebnis der Überprüfung dokumentiert.

Der Landesrechnungshof erwartet zudem, dass die HWK unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Schätzungsgenauigkeit nur insoweit Rücklagen bilden, die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind. Die Rücklagen sind im Wirtschaftsplan hinsichtlich ihrer Höhe, der genauen Zweckverwendung und der zeitlichen Inanspruchnahme auszuweisen und zu erläutern. Rücklagen, die keiner Zweckverwendung zugeordnet werden können, sind aufzulösen und für die Mittelfinanzierung der Ausgaben des laufenden Jahres zu verwenden.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass die HWK Magdeburg unverzüglich Maßnahmen einleitet und die ungebundenen Finanzmittel durch das geplante Bauvorhaben Berufsbildungszentrum mittels Rückstellungen und Rücklagen in ihrer Planung abbildet, um damit dem Risiko der Rechtswidrigkeit ihrer Wirtschaftspläne entgegenzuwirken.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die HWK die Höhe der Entschädigung der Präsidenten nachvollziehbar darlegt. Weiterhin hält er es für geboten, dass die beiden HWK, zumindest von der Gewährung der Möglichkeit der privaten Nutzung des zur Verfügung gestellten Dienst-Kfz zukünftig absehen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Vergütung der Hauptgeschäftsführer auf ein angemessenes Maß begrenzt werden. Eine Begleitung durch die Rechtsaufsicht ist aus Sicht des Landesrechnungshofes angezeigt.

Die HWK Magdeburg hat sicherzustellen, dass die Zahlung tarifwidriger Zulagen eingestellt und das Tarfrecht rechtmäßig angewendet wird. Dies schließt beispielsweise die Zahlung außer- und übertariflicher Zahlungen aus.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	alle
Kapitel	alle
Geprüftes Haushaltsvolumen	9,3 Mio. €

1 Einführung von PTravel – eine lange Reise

Die Einführung von PTravel begann bereits 2009 und ist bisher noch nicht abgeschlossen.

Die Staatskanzlei nutzt nicht das für die gesamte Landesverwaltung zentral eingeführte Verfahren PTravel zur Abrechnung von Dienstreisen. Das Vorhalten eines eigenen Abrechnungsverfahrens in der Staatskanzlei ist unwirtschaftlich. In der gesamten Landesverwaltung sollte nur ein einheitliches Abrechnungsverfahren zur Anwendung kommen.

Rechnerische Einsparungen durch Zentralisierung der Reisekostenabrechnung haben zu keinen Einsparungen im Haushalt geführt.

1. Vorbemerkungen

Prüfungsanlass

Die Landesregierung hatte am 30. September 2008 mit dem Konzept über die Zentralisierung von Serviceaufgaben beschlossen, die Abrechnung der Dienstreisen ressortübergreifend in der Oberfinanzdirektion Magdeburg/Bezügestelle Dessau zu zentralisieren. Mit Kabinettsbeschluss vom 14. Juli 2009 wurde das Verfahren PTravel als Landesstandard für Neuanschaffungen von Reisekostensoftware bestimmt. Die rechtliche Grundlage zur Einführung von PTravel wurde durch Verordnung vom 4. Februar 2010 geschaffen.

Die Pilotierung des Programms PTravel wurde 2012 abgeschlossen. Bis 2021 war der Prozess der Einbindung sämtlicher Dienststellen noch nicht abgeschlossen.

Dies haben wir zum Anlass genommen, die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Elektronischen Reisekostenmanagements im Jahr 2021 zu überprüfen.

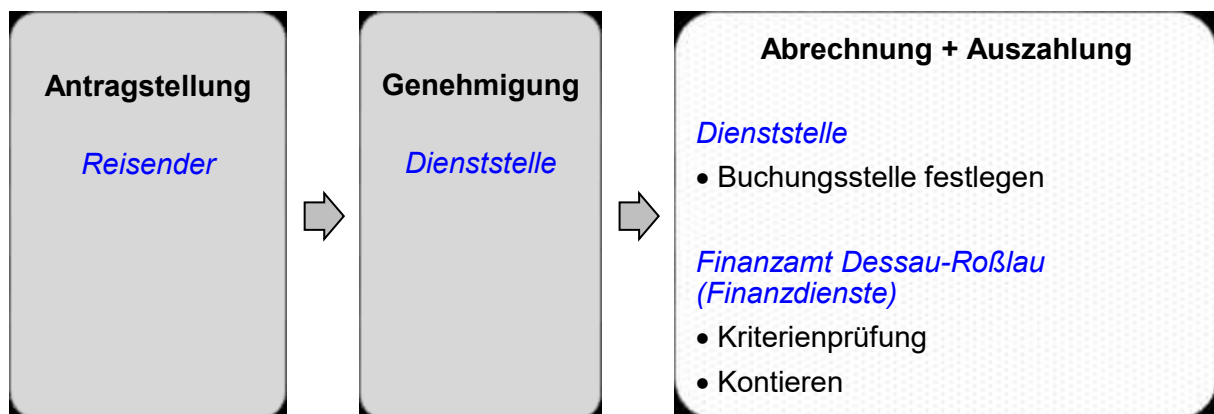
1.2 Organisation der Reisekostenabrechnung im Land

Im Finanzamt Dessau-Roßlau ist die Abrechnung von Reisekosten für Bedienstete des Landes Sachsen-Anhalt im Bereich Finanzdienste ressortübergreifend zentralisiert. Das Verfahren zur Abrechnung wird über die Softwareanwendung PTravel realisiert.

Die reisende Person stellt über PTravel elektronisch einen Antrag auf Genehmigung der Dienstreise. Nach der Genehmigung durch die Dienststelle im elektronischen Workflow und im Anschluss an die durchgeführte Dienstreise erfolgt die Abrechnung auf elektronischem Weg. Die Prüfung der Abrechnungsanträge erfolgt anhand programmseitiger Kriterien elektronisch und/ oder manuell. Anschließend wird der Erstattungsbetrag kontiert und ausgezahlt.

Der automatisierte elektronische Ablauf einer Dienstreise von der Antragstellung bis zur Abrechnung ergibt sich vereinfacht aus der folgenden Darstellung.

Abbildung 1: Ablauf eines Antrages auf Abrechnung einer Dienstreise - vereinfacht



2. Einführung von PTravel noch nicht abgeschlossen

Im Juli 2009 begann die Pilotierungsphase zur Einführung von PTravel. Darin einbezogen waren alle Bediensteten der Oberfinanzdirektion Magdeburg. Die Einführung in den Ressorts sollte – vorbehaltlich möglicher Verzögerungen – bis Ende 2011 abgeschlossen sein. Durch die Einführung von PTravel soll künftig das gesamte Reiskostenverfahren inkl. der Übermittlung der abrechnungsrelevanten Daten an die Bezügestelle Dessau nur noch auf elektronischem Wege ablaufen.

Die Einführung des Verfahrens in den Landesdienststellen hat sich hinsichtlich der ursprünglichen sehr ambitionierten Planung von 2009 bis 2011 um über zehn Jahre verzögert und ist bis heute nicht abgeschlossen.

In seiner Stellungnahme vom 31. Januar 2022 zur Prüfungsmitteilung verwies das Ministerium der Finanzen auf die vielfältigen Ursachen für die lange Dauer der Einführung. Zum Zeit- und Finanzplan des weiteren Rollouts von PTravel teilte es Folgendes mit:

„Von den Dienststellen, die ihr Interesse an der Nutzung des Reisekostenabrechnungssystem PTravel bekundet haben, sind nur noch zwei Dienststellen an das Verfahren anzuschließen. Dies wird bis zum Ende des III. Quartals 2023 erfolgen. Ein Anschluss der Schulen in Trägerschaft des Landes sowie der sich in kommunaler Trägerschaft befindlichen Schulen ist beabsichtigt, sofern sich die technischen Voraussetzungen realisieren lassen. Derzeit erfolgt bei den Schulen in Landesträgerschaft eine Pilotierung des Anschlusses an das Reisekostenmanagementsystem PTravel. Die Ergebnisse der Pilotierung sind für die Beurteilung der Umsetzbarkeit einer Anbindung aller in Trägerschaft des Landes befindlichen Schulen abzuwarten. Für eine Anbindung der Schulen in kommunaler Trägerschaft sind noch weitere Gespräche und Abstimmungen sowohl unter Einbeziehung des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales als auch mit Dataport als Betreiber des Rechenzentrums des Landes zu führen.“

Eine Einführung bei den Schulen in Trägerschaft des Landes ist nunmehr erfolgt.

Wir erkennen zwar die Komplexität der Verfahrenseinführung an, insbesondere unter Beachtung der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation in den verschiedenen Dienststellen. So sind z. B. bei den Schulen mehr als 19.000 Personen einzubinden, auch die Personenanzahl bei den Hochschulen ist enorm. Dennoch halten wir die Verzögerungen innerhalb des Projektes von bereits über 10 Jahren für erheblich zu lang und unangemessen.

In der Strategie „Sachsen-Anhalt digital 2020“⁴⁹ im Jahr 2012 hat die Landesregierung bereits ausgeführt, dass „das größte Effizienzpotenzial entsteht, wenn auf der Basis von IKT bestehende Arbeits- und Organisationsformen optimiert werden oder neue Formen entstehen.“ Mit der Einführung von PTravel als Landesstandard werden die Prozesse zur Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen verschlankt und effizienter gestaltet. Durch eine vollständig

⁴⁹ Status: Endfassung, Datum: 11. Oktober 2012 (mit Anmerkungen des IKT-Beirats vom 8. Oktober 2012).

automatisiert ablaufende Reisekostenbearbeitung kann der bisher in den Dienststellen hierfür erforderliche Personaleinsatz vermindert und letztlich Haushaltsmittel eingespart werden.

Es besteht aufgrund der bisher noch nicht einbezogenen Dienststellen aus unserer Sicht weiteres Einsparpotenzial.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 29. September 2023 teilte uns das Ministerium der Finanzen mit, dass folgende Dienststellen noch nicht an PTravel angeschlossen sind:

- Staatskanzlei und Ministerium für Kultur,
- Landtagsverwaltung,
- Schulen in kommunaler Trägerschaft,
- Universitäten und Hochschulen sowie
- Landesbeauftragter für den Datenschutz.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass alle Dienststellen an das Verfahren PTravel angebunden werden, um einen flächendeckenden Einsatz des PTravel-Verfahrens in der gesamten Landesverwaltung zu gewährleisten. Er hält es für unabdingbar, dass das Projekt der Einführung von PTravel zeitnah zum Abschluss gebracht wird.

3. Nutzung eines weiteren Verfahrens durch die Staatskanzlei

Die Staatskanzlei nutzt seit Februar 2009 ein eigenes Verfahren für die elektronische Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen (SMS-Reisen), da zu diesem Zeitpunkt keine landesweit einheitliche Lösung zur Verfügung stand.

Nach der Landtagswahl 2016 erfolgte eine veränderte Aufteilung der Geschäftsbereiche innerhalb der Landesregierung. Der bisher dem damaligen Kultusministerium zugeordnete Bereich Kultur wurde der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur zugeordnet. Im Kultusministerium wurde 2012 das Verfahren PTravel eingeführt. Mit der veränderten Aufteilung der Geschäftsbereiche ab 2016 erfolgte keine Weiternutzung von PTravel in der neu zugeordneten Kulturabteilung mehr. Das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie, das ebenfalls ab 2016 aus der Ressortzuständigkeit des damaligen Kultusministeriums in die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur gewechselt ist, nutzt das Verfahren PTravel allerdings weiterhin. Hier wurde das Verfahren 2013 eingeführt und wird auch weitergenutzt.

Bezüglich der Anbindung an das Verfahren PTravel nimmt die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur damit eine Sonderrolle ein. In deren Zuständigkeitsbereich werden zwei unterschiedliche Verfahren zur Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen genutzt. Eine Prüfung der alleinigen Nutzung des landesweiten Verfahrens PTravel nahm die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur bisher nicht vor. Auch im Laufe der künftigen Anbindung weiterer Dienststellen an das Verfahren PTravel ist die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur nicht vorgesehen.

Das Vorhalten von unterschiedlichen Verfahren für die Abrechnung von Reisekosten ist nach unserer Einschätzung unwirtschaftlich.

In der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur sollte zukünftig nur noch das landeseinheitliche Verfahren PTravel genutzt werden. Dies gilt umso mehr, als innerhalb des Ressortbereichs der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur derzeit zwei unterschiedliche Abrechnungsverfahren verwendet werden.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur äußerte in seiner Stellungnahme vom 6. März 2023 zur Prüfungsmitteilung, dass „bisher kein hinreichender Grund, den Wechsel in ein anderes System zu prüfen, bestand ... Zudem wurde in Aussicht genommen, einen Ausstieg aus SMS-Reisen zu erwägen, soweit für das Land ein gleichwertig funktionierendes Personalmanagementsystem verfügbar ist. Für eine abschließende Bewertung, ob ein Wechsel auf ein landeseinheitliches System zweckmäßig und wirtschaftlich ist, fehlen hier allerdings immer noch die Informationen über die entsprechenden Rahmenbedingungen ... Erst auf Grundlage detaillierter Informationen zu den Nutzungsmöglichkeiten von PTravel sowie den entsprechenden Folgekosten, kann eine abschließende Prüfung hinsichtlich eines möglichen Systemwechsels erfolgen.“

Für uns bleibt nicht nachvollziehbar, dass trotz des von der Landesregierung im Jahr 2008 gefassten Beschlusses der ressortübergreifenden Zentralisierung, die Staatskanzlei im Februar 2009 das bisher praktizierte papiergebundene Verfahren durch ein eigenes elektronisches Abrechnungsverfahren ersetzt hat. Nur fünf Monate später hat die Landesregierung das Verfahren PTravel als Landesstandard bestimmt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zeitnah auch in der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur das landesweit einheitliche Verfahren PTravel eingeführt wird. Aufgrund der besonderen Vorbildrolle der Staatskanzlei hält der Landesrechnungshof eine Teilnahme an PTravel für unabdingbar. Auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen sind innerhalb

eines Geschäftsbereiches zwei verschiedene Verfahren zur Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen ineffizient.

4. Ausnahmen bei einzelnen Personen von der Abrechnung von Reisekosten über PTravel

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens haben wir festgestellt, dass die Abrechnung in den Dienststellen nicht für alle Beschäftigten der Dienststellen über das Verfahren PTravel erfolgt. Bestimmte Personengruppen sind ausgenommen wie z. B.:

- die Personalvertretungen und andere Beauftragte,
- zeitlich befristet Beschäftigte, Projektpersonal, Praktikanten, Nachwuchskräfte, ehrenamtliche Gutachter/innen,
- Verfassungsschutz.

Für diese Personen erfolgt nach wie vor die papierhafte Abrechnung in den Dienststellen durch die dortigen Sachbearbeiter.

Für uns sind mit Ausnahme des Verfassungsschutzes keine Gründe erkennbar, einzelne Personen/Personengruppen von der Abrechnung der Reisekosten über PTravel auszunehmen.

Wir haben deshalb empfohlen, grundsätzlich alle Personen (inkl. Beauftragte wie bspw. Personalratsmitglieder) in die Abrechnung der Reisekosten über PTravel einzubinden, die bisherigen Ausnahmen deutlich zu reduzieren und auf das notwendige Maß zu begrenzen. Wir haben des Weiteren angeregt, alle Dienststellen im Rahmen eines Rundschreibens über die technischen Voraussetzungen der Anbindung an PTravel zu informieren und Ausnahmen kritisch zu hinterfragen.

Das Ministerium der Finanzen hat unsere Empfehlungen aufgegriffen. Durch Anpassung der gesetzlichen Grundlagen wurden die Abrechnungsbefugnisse von Mitgliedern der in den Dienststellen gebildeten Interessenvertretungen auf das Finanzamt Dessau-Roßlau (Bereich Finanzdienste) übertragen.

Der Landesrechnungshof hält es für richtig, dass mit der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen der in das Verfahren PTravel eingebundene Personenkreis erweitert wurde.

5. Keine VZÄ-Einsparungen in den Dienststellen

Nach den Planungen aus dem Jahr 2009 sollte die Zentralisierung der Reisekostenbearbeitung zu Einsparungen i. H. v. 23 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) führen. Wir haben festgestellt, dass zum 30. September 2021 eine Verringerung des Gesamtpersonaleinsatzes für die Reisekostenbearbeitung in Höhe von rechnerisch 25,71 VZÄ eingetreten ist.

Im Ergebnis einer Abfrage haben wir festgestellt, dass durch die Einführung von PTravel die in den Dienststellen zu verzeichnenden Aufgabenveränderungen zu keinen konkreten VZÄ-Einsparungen im Haushalt geführt haben.

Stattdessen haben die Dienststellen Aufgabenverteilungen vorgenommen oder es wurden größere Zeitanteile für bereits bestehende Aufgaben genutzt. So wurden die frei gewordenen Stellenanteile beispielsweise für

- die Bearbeitung von Personal- und Praktikantenangelegenheiten und Fortbildungen,
- den entstandenen Mehraufwand in der Haushaltsführung oder
- allgemeine Aufgaben der Zentralen Dienste verwendet.

Zudem wurden Stellenanteile auf die verbliebenen Arbeitsplätze aufgeteilt.

Wenn die Einführung von PTravel zu einer nachweisbaren Verringerung des bisherigen Gesamtpersonalaufwandes führt, müssen aus unserer Sicht sich diese Einsparungen auch im Haushaltsplan durch Verringerung der VZÄ-Ziele niederschlagen. Bisher haben die rechnerischen Einsparungen zu keinen tatsächlichen Einsparungen im Haushalt geführt.

Wir sind uns dabei durchaus bewusst, dass sich die Umsetzung der Einsparungen bei Betrachtung eines Einzelprojektes schwierig abbilden lässt. In der Gesamtschau einer Vielzahl von Projekten bedarf es jedoch zwingend der Abbildung von Einsparungen in Form einer Digitalisierungsrendite im Gesamthaushalt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass rechnerische Einsparungen bei der Einführung von Zentralisierungs- und Digitalisierungsprojekten auch haushaltswirksam werden (Digitalisierungsrendite). Deshalb bedarf es aus unserer Sicht einer Verringerung der VZÄ-Ziele im Gesamthaushalt. Andernfalls würden in der Gesamtschau von Sach- und Personalausgaben Zentralisierungs- und Digitalisierungsprojekte stets zu Mehrausgaben im Haushalt führen.

6. Fazit

Die Nutzung von PTravel zur einheitlichen elektronischen Reisekostenabrechnung hat sich bewährt. Das Verfahren in den bereits angeschlossenen Dienststellen ist effizient. Eine einheitliche Rechtsanwendung wurde durch die Zentralisierung gestärkt.

Die Untersuchungen des Landesrechnungshof haben aber gezeigt, dass der Einführungszeitraum des Verfahrens PTravel bisher erheblich zu lange gedauert hat. Er ist immer noch nicht abgeschlossen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass PTravel zeitnah in den noch verbleibenden Dienststellen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung eingeführt wird. Weitere zeitliche Verzögerungen sind durch geeignete Maßnahmen zu vermeiden. Das Projekt sollte nach über zehn Jahren Einführungsdauer nunmehr zum Abschluss gebracht werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass auch in der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur das landesweit einheitliche Verfahren PTravel eingeführt wird.

Er befürwortet es ausdrücklich, dass durch Änderungen der bestehenden Regelungen weitere Personengruppen in das Verfahren PTravel eingebunden werden konnten.

Angesichts der im Haushalt stetig ansteigenden Personalausgaben hält der Landesrechnungshof es für unabdingbar, dass sich die mit Einführung von Zentralisierungs- und Digitalisierungsprojekten rechnerisch nachgewiesenen Einsparungen auch im Haushalt niederschlagen. Die Einsparungen müssen zu einer Verringerung der VZÄ im Haushalt führen. Andernfalls führen Zentralisierungs- und Digitalisierungsprojekte immer zu Mehrausgaben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	03	– Ministerium für Inneres und Sport
	11	– Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz
Kapitel	03 20	– Landespolizei
	11 20	– Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften

2 Licht und Schatten – Asservatenverwaltung bei der Justiz und der Polizei

Die Asservatenverwaltung ist im Polizeibereich (Ministerium für Inneres und Sport) weder einheitlich noch zentral geregelt. Insgesamt existieren mehr als 50 Einzelvorschriften und Regelungen, die wirtschaftliche und zweckmäßige Prozessabläufe erschweren. Geschäftsprüfungen haben die Polizeidienststellen und das Ministerium für Inneres und Sport nicht oder nur unzureichend durchgeführt. Den erforderlichen Personalbedarf für die Asservatenverwaltung haben die Polizeidienststellen nicht ermittelt. Fortbildungsangebote und Erfahrungsaustausche für Asservatenverwalter fehlen. Geeignete IT-Lösungen für die Asservatenverwaltung sind nicht vorhanden. Dies führt zu unnötigem Mehraufwand und erhöht die Sicherheitsrisiken. Die Vielzahl der festgestellten Mängel resultiert aus der unzureichenden und inkonsequenten Dienst- und Fachaufsicht durch das Ministerium für Inneres und Sport.

Im Justizbereich (Ministerium für Justiz und Gleichstellung) ist die Asservatenverwaltung weitgehend einheitlich und zentral geregelt. Geschäftsprüfungen und Schulungen werden grundsätzlich durchgeführt. Im Vergleich zum Polizeibereich sind nur wenige Einzelfälle zu beanstanden.

In beiden Bereichen bestehen in Einzelfällen erhebliche Sicherheitsmängel beispielsweise durch ungesicherte Transporte von Betäubungsmitteln. Zudem bestehen mögliche gesundheitliche Gefährdungen aufgrund baulicher Mängel, Kapazitätsproblemen und ungeeigneter Verpackungen der Asservate. Im Justizbereich verfügten 33 % und im Polizeibereich sogar 85 % der Dienststellen über keine Gefährdungsbeurteilungen für die Bediensteten der Asservatenverwaltung. Optimierungspotenzial insbesondere durch die Zusammenarbeit bei der Asservatenverwaltung im Polizei- und Justizbereich blieb bisher ungenutzt.

1. Allgemeines

Wir haben beim Ministerium für Inneres und Sport, dem Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz sowie weiteren 26 Polizei- und Justizdienststellen vom Juli 2021 bis März 2022 die Asservatenverwaltung und mögliche Schnittstellen bspw. bei der Annahme und Abgabe von Asservaten sowie bei den IT-Verfahren der Polizei und Justiz geprüft.

Als Asservat wird ein von der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr oder der Beweissicherung sichergestellter oder beschlagnahmter Gegenstand bezeichnet. Auch Gegenstände, die bspw. als Beweismittel für ein Ermittlungsverfahren benötigt und von der Staatsanwaltschaft amtlich sichergestellt und verwahrt werden, sind Asservate. Die Asservate sind vor unbefugtem Gebrauch zu schützen und sicher unter Verschluss zu halten. Beschädigung, Wertminderung, Verderb oder Verlust ist vorzubeugen. Der Verbleib der Asservate ist lückenlos zu dokumentieren. Die Lagerung der Asservate erfolgt in den jeweiligen Verwahrstellen der Polizei- und der Justizbehörden.

Die Dienst- und Fachaufsicht für den Bereich der Polizei führt das Ministerium für Inneres und Sport. Das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz sowie die Generalstaatsanwaltschaft führen die Dienst- und Fachaufsicht im Bereich der Justiz.

2. Mängel der Asservatenverwaltung im Bereich der Polizei

2.1 Fehlende einheitliche Vorschriften und Verfahren

a) Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium für Inneres und Sport hat für den nachgeordneten Polizeibereich verschiedene Runderlasse, Erlasse und Richtlinien zum Umgang mit Asservaten in Kraft gesetzt. Die einzelnen Polizeidienststellen ergänzten diese umfangreich durch weitere Regelungen, um den ordnungsgemäßen und sichereren Umgang mit Gegenständen in polizeilicher Verwahrung in ihren Geschäftsbereichen zu gewährleisten.

Insgesamt existieren weit über 50 Einzelregelungen innerhalb der fünf Polizeiinspektionen, ihrer zugehörigen Reviere und des Landeskriminalamtes. Die Regelungslage ist unübersichtlich.

Dies führte zu unterschiedlichen Verfahrensweisen und Formularsystemen der Asservatenverwaltung. Beispielsweise haben im Landeskriminalamt vier Abteilungen insgesamt sechs

Verwahrstellen und Asservatenverwalter. Bei diesen sechs Verwahrstellen haben wir vier unterschiedliche Varianten der Asservatenverwaltung vorgefunden. Einheitliche Regelungen zum Umgang mit den Asservaten waren selbst innerhalb dieser einen Behörde nicht festgelegt. Eine andere Dienststelle dokumentierte die Verwahrung erst ab dem Jahr 2021 und auch nur als nicht revisionssichere Loseblattsammlung, nachdem wir die Prüfung angekündigt hatten.

Wir sehen in der fehlenden einheitlichen Vorschriftenlage die Hauptursache für die im Bereich der Polizei festgestellten Mängel bei der rechtmäßigen und zweckmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben der Asservatenverwaltung. Zusammengefasst waren dies:

- gravierende Sicherheitsmängel in einzelnen Verwahrstellen (siehe Nr. 3),
- bauliche Mängel, Kapazitätsprobleme und ungeeignete Verpackungen in einzelnen Verwahrstellen (siehe Nr. 4),
- eine unzureichende Qualifikation des Personals durch ein vollständig fehlendes Fortbildungsangebot (siehe Nr. 2.4) und
- eine mangelhafte IT-Unterstützung (siehe Nr. 5).

Aus unserer Sicht haben die Vielzahl an Einzellösungen, Einzelregelungen und die mangelnden zentralen Vorgaben wirtschaftliche und zweckmäßige Prozessabläufe innerhalb der Asservatenverwaltung erheblich erschwert. Die Mängel sind nicht nur vorübergehend, sondern haben sich verfestigt. Insgesamt ergibt sich für uns aus der vorgefundenen Sachlage, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Dienst- und Fachaufsicht nicht ausreichend und konsequent wahrgenommen hat.

Nach der Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport vom 30. August 2023 zum Entwurf unserer Prüfungsmitteilung vom 1. Juni 2023 und vom 30. Oktober 2023 zu diesem Jahresberichtsbeitrag hätten die Prüfergebnisse des Landesrechnungshofes verdeutlicht, dass für die Asservatenverwaltung Handlungsbedarf bestehe.

Aus diesem Grund werde eine „Projektgruppe zur Implementierung eines standardisierten, qualitätsgesicherten sowie rechts- und revisionssicheren Asservatenmanagements in der Landespolizei“ eingerichtet. Die Projektgruppe solle unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen, der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Organisationsstruktur der Landespolizei die Asservatenverwaltung ganzheitlich betrachten. Dazu sollen qualitative Standards erarbeitet und die Prozessabläufe in der Asservatenverwaltung optimiert werden. Zudem soll die

Projektgruppe einheitliche Regelungen für den Umgang mit sowie die Verwahrung von Asservaten erarbeiten. Dabei sollen Aspekte der Modernisierung und Digitalisierung einer medienbruchfeien Asservatenverwaltung berücksichtigt als auch die Struktur der Asservatenverwaltung (Zentralisierung/Zusammenarbeit mit dem Justizbereich) ergebnisoffen geprüft werden. Ziel des Ministeriums für Inneres und Sport sei es, zukünftig einheitliche und verbindliche Festlegungen für die Asservatenverwaltung in der Landespolizei zu treffen.

b) Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz hat die Generalstaatsanwaltschaft Naumburg hingegen einen einheitlichen Leitfaden für die Asservatenverwaltung erlassen. Dieser wird jährlich aktualisiert. Er ist bisher auf die Staatsanwaltschaften beschränkt.

Wir halten diesen Leitfaden für eine gute Grundlage für die Asservatenverwaltung. Wir haben dem Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz jedoch empfohlen, den Geltungsbereich des Leitfadens auf die Gerichte zu erweitern.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es für die Asservatenverwaltung im Polizeibereich dringend notwendig, einheitliche Regelungen und Verfahren zu schaffen. Der Landesrechnungshof sieht das Ministerium für Inneres und Sport in der Verantwortung, im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten sowie konsequent und zeitnah umzusetzen. Hierzu sollte geprüft werden, inwiefern die Erfahrungen des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz genutzt werden können.

2.2 Fehlende und unzureichende Geschäftsprüfungen

a) Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport

Auch für Geschäftsprüfungen fehlen einheitliche Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport für alle Polizeidienststellen. Ordnungsgemäße Geschäftsprüfungen der Verwahrstellen haben die Dienststellen im Polizeibereich vielfach nicht oder nur sporadisch vorgenommen. Mangelnde Geschäftsprüfungen stellten wir bei mehr als der Hälfte der 21 geprüften Dienststellen fest.

Tabelle 1: Fehlende oder unvollständige Geschäftsprüfungen der Verwahrstellen

	2018	2019	2020
ohne durchgeführte Prüfungen	9	7	8
unvollständige Prüfungen	4	4	4

Die Dienststellen, die nach eigenen Angaben Prüfungen durchführten, haben die Durchführung der Prüfung und deren Ergebnisse mehrheitlich nicht dokumentiert.

Tabelle 2: Fehlende Dokumentation der Prüfungen der Verwahrstellen

	2018	2019	2020
nicht dokumentierte Prüfungen	55 % (6 von 11)	62 % (8 von 13)	58 % (7 von 12)

Soweit Geschäftsprüfungen erfolgt waren, gab es nach unseren Erkenntnissen keine zentrale und einheitliche Auswertung. Festgestellte Mängel wurden nur dienststellenbezogen abgestellt.

Das Ministerium für Inneres und Sport verzichtet auf das Verbesserungspotenzial, das sich aus einer sachgerechten Fehleranalyse der Ergebnisse aus Geschäftsprüfungen ergibt. Wichtige Synergieeffekte bleiben ungenutzt. Für andere Dienststellen wurden Erkenntnisse aus den Geschäftsprüfungen nicht nutzbar gemacht. Die von uns festgestellten Sicherheits- und Baumängel (siehe Nr. 4) blieben auch aufgrund der unzureichenden Geschäftsprüfungen unerkannt.

Im Abschlussgespräch vom 26. Juli 2023 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung hat das Ministerium für Inneres und Sport mitgeteilt, dass ein einheitliches Konzept für Geschäftsprüfungen erarbeitet würde.

b) Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz

Im Geschäftsbereich der Justiz wurden die Geschäftsprüfungen in den Staatsanwaltschaften überwiegend regelmäßig durchgeführt und protokolliert. Darüber hinaus hat die Generalstaatsanwaltschaft in unregelmäßigen Abständen Stichprobenprüfungen bei einzelnen Verwahrstellen vorgenommen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass regelmäßig Prüfungen in allen Verwahrstellen durchgeführt und protokolliert werden. Er empfiehlt dem Ministerium für Inneres und

Sport, eine einheitliche Regelung zu schaffen, die regelmäßige Prüfungen in angemessenen Abständen in den Verwahrstellen vorsieht. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollten diese Prüfungen in einem mindestens 2-jährigen Turnus erfolgen, der ggf. anhand der Prüfungsergebnisse risikoorientiert angepasst werden kann. Er empfiehlt zudem, die Erkenntnisse zentral auszuwerten und alle mit der Asservierung befasste Dienststellen darüber zu informieren.

2.3 Fehlende Personalbedarfsermittlung

Mit einer Personalbedarfsermittlung soll ein optimaler Personaleinsatz sichergestellt werden. Die Personalbedarfsermittlung soll den für die Aufgaben notwendigen Personalbedarf überprüfen bzw. festlegen, sodass eine zeitgerechte Aufgabenerledigung und eine angemessene Auslastung der Mitarbeitenden erfolgen kann.

Die Polizeidienststellen haben für die Asservatenverwaltung keine Personalbedarfsermittlungen durchgeführt. Ohne entsprechende Ermittlung des Personalbedarfs kann ein wirtschaftlicher Einsatz des vorhandenen Personals nicht erfolgen. Dies führte im Bereich der Polizei dazu, dass Beschäftigte aus der Verwaltung oder dem Polizeivollzug meist neben ihrer eigentlichen Tätigkeit die Verwaltung der Asservate betreuen. Dies kann auch eine Ursache für die von uns festgestellten gravierenden Unterschiede der Qualität der Asservatenverwaltung sein.

Im Abschlussgespräch zum Entwurf der Prüfungsmitteilung hat das Ministerium für Inneres und Sport mitgeteilt, dass es die Polizeiinspektion Zentrale Dienste beauftragt habe, nunmehr eine entsprechende landesweit gültige Personalbedarfsermittlung durchzuführen.

Mit der Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung ergänzte das Ministerium, dass aufgrund seines Erlasses vom 5. Juli 2023 entsprechende Untersuchungen eingeleitet wurden und die Ergebnisse der o. g. Projektgruppe zugearbeitet werden.

Zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns hält es der Landesrechnungshof für zwingend erforderlich, dass das Ministerium für Inneres und Sport Personalbedarfsermittlungen für den Bereich der Asservatenverwaltung durchführt.

2.4 Fehlendes Angebot an Fortbildungen

Fortbildungen und Schulungen sind eine wesentliche Grundlage für ordnungsgemäße und effiziente Verfahrensabläufe und Geschäftsprozesse. Gerade die Tätigkeit in der Asservatenverwaltung erfordert besondere Kenntnisse bspw. im Umgang mit Waffen, Gefahrstoffen, Betäubungsmitteln und dem Führen von Verwahrbüchern.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz werden jährliche Fortbildungen bzw. Erfahrungsaustausche für die Asservatenverwalter angeboten und durchgeführt.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport gibt es keine vergleichbaren Angebote. Wir sehen hierin eine Ursache für die vermehrt festgestellten Verfahrensverstöße bzw. Mängel der Asservatenverwaltung im Bereich der Polizei. Gemeinsam mit dem Bereich der Justiz durchgeführte Fortbildungen und Schulungen könnten zu Synergieeffekten führen.

Im Abschlussgespräch zum Entwurf der Prüfungsmitteilung hat das Ministerium für Inneres und Sport mitgeteilt, dass Fortbildungen, gegebenenfalls auch gemeinsam mit dem Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz, in der Fachhochschule der Polizei durchgeführt werden sollen. Für die Umsetzung wolle es jedoch noch die Ergebnisse der o. g. Projektgruppe abwarten.

Um den besonderen Anforderungen der Asservatenverwaltung gerecht zu werden, sollte das Ministerium für Inneres und Sport regelmäßige Fortbildungen und Schulungen veranlassen. Den mit der Asservatenverwaltung betrauten Personen, die über keine Waffensachkunde verfügen, sollte zudem eine Waffensachkundeausbildung ermöglicht werden.

3. Sicherheitsmängel bei der Asservatenverwaltung

Im Rahmen der Prüfung haben wir einzelne Verwahrstellen aufgesucht und stichprobenartig Aspekte der Sicherheit und der Ordnungsmäßigkeit der Verwahrung der Asservate und der entsprechenden Verfahren untersucht. Aus Sicherheitsgründen benennen wir die Dienststellen nicht und verzichten auf eine detaillierte Darstellung der teils gravierenden Sicherheitsverstöße im Einzelfall.

3.1 Gefährliche Asservierung von Waffen und Munition

Die Stichproben im Bereich der Polizei haben einen Einzelfall mit aus unserer Sicht erheblichen Sicherheitsrisiken bei der Verwahrung von Waffen und Munition aufgedeckt.

Dies waren z. B.:

- mehrere überfüllte Waffenschränke mit unsortierten und lose verwahrten Waffen und Munition, wobei einzelne Waffen beim Öffnen der Schränke entgegenfielen oder teilweise nur mit erheblichem Kraftaufwand den Schränken entnommen werden konnten,
- die gefährliche Lagerung von „Waffenbündeln“ mit zum Teil unsachgemäß verpackter Munition z. B. in Müllbeuteln,
- das Vorhandensein einer Waffe, die laut Aktenlage bereits seit über einem Jahr vernichtet worden sei,
- Waffen, die unter falschen Aktenzeichen und damit falscher Fallzuordnung verwahrt wurden,
- Waffen und gefährliche Gegenstände, die uns vor Ort nicht umgehend, sondern erst am darauffolgenden Tag vorgezeigt werden konnten und
- die Lagerung einer laut Aktenlage sichergestellten Stabhandgranate zusammen mit anderer Munition, wobei die Funktionsunfähigkeit der Akte nicht zu entnehmen war.

Abbildung 2: Zusammen in einer Papp-Schachtel im Regal aufbewahrte Waffen



Des Weiteren war nach Aktenlage eine eingelagerte Waffe „vorgespannt und geladen“. Über die Sicherung der Waffe und die Entladung war in den Akten nichts vermerkt. Weitere Erhebungen haben ergeben, dass die Sicherung der Waffen in dieser Dienststelle grundsätzlich nicht dokumentiert wurde. Vor diesem Hintergrund und der sich daraus ergebenden Sicherheitsbedenken beschränkten wir die geplante Überprüfung des Inhalts der Waffenschränke auf wenige Stichproben.

Wir forderten das Ministerium für Inneres und Sport noch vor dem Abschluss der örtlichen Erhebungen auf, umgehend Maßnahmen zur Herstellung der Sicherheit und Ordnung einzuleiten, u. a. eine vollständige Inventur, Durchsicht aller Waffen auf ihren Entladungszustand, strikte Trennung der Lagerung von Waffen und Munition und eine sachgerechte Lagerung der Munition in geeigneten Behältnissen. Das Ministerium für Inneres und Sport hat daraufhin eine Überprüfung der Verwahrstelle veranlasst und uns über die vorläufigen Ergebnisse informiert. Neben den eingeleiteten Maßnahmen hat das Ministerium für Inneres und Sport ausgeführt, dass nach Aussage eines Waffensachverständigen des Landeskriminalamtes hinsichtlich der vorgefundenen Art der Aufbewahrung der vorhandenen Munition keine Sicherheitsbedenken bestünden und folglich die aktuelle Verwahrsituation vorerst beibehalten würde.

Aus unserer Sicht stellen gerade die asservierten Waffen und Munition aufgrund ihrer Herkunft und ihres Alters sowie der Vielfältigkeit ihrer Beschaffenheit ein höheres Gefahrenpotenzial dar als die regelmäßig gewarteten und überprüften Dienstwaffen inklusive der Dienstmunition. Vor allem die vorgefundene unsachgemäße Lagerung von Munition halten wir nach wie vor für äußerst bedenklich. Zusätzlich stellt die fehlende Übereinstimmung von Verwahrbuch und Aktenlage mit dem tatsächlichen Inhalt der Waffenschränke ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar.

Mit der Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung berichtet das Ministerium für Inneres und Sport, dass die Tiefenprüfung dieser Verwahrstelle abgeschlossen sei. Danach seien keine weiteren zu beanstandenden Sachverhalte festgestellt worden.

Das Ministerium konstatiert daraus, „dass weder die ad-hoc realisierten Prüfaufträge noch die sich unmittelbar anschließende Tiefenprüfung etwaige Verdachtsmomente für einen Verlust, Untergang oder das Abhandenkommen von Asservaten ergeben haben. Lediglich in Einzelfällen waren Dokumentationsversäumnisse erkennbar.“

Der Landesrechnungshof hält die Auffassung des Ministeriums für Inneres und Sport sowie des Landeskriminalamtes, dass die vorgefundene chaotische Lagerung von Waffen und Munition nicht zu beanstanden sei, für inakzeptabel. Auch wenn das Waffengesetz für die Asservierung von Waffen nicht gilt, erschließt sich nicht, warum für die Lagerung von asservierten Waffen und Munition geringere Standards und Sicherheitsvorkehrungen angenommen werden als sie für die Dienstwaffen der Polizeibeamten gelten und gebräuchlich sind.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport zukünftig sicherstellt, dass insbesondere Waffen und Munition (und andere gefährliche Gegenstände) in allen Dienststellen ordnungsgemäß asserviert werden.

3.2 Unzureichende Sicherung einer Verwahrstelle

Bei einer Dienststelle der Polizei haben wir festgestellt, dass die außerhalb des Dienstgebäudes befindliche Verwahrstelle lediglich mit einem normalen Zylinderschloss gesichert ist. Eine Alarmanlage existiert nicht. Dies wurde zwar im Jahr 2019 beantragt, aber mit Verweis auf die vorhandene Videoüberwachung abgelehnt.

Abbildung 3: Schloss der Eingangstür zur Verwahrstelle



Abbildung 4: Verwahrstelle Garagenkomplex mit schlecht schließenden Toren und Sicherung durch Vorhängeschlösser



Allerdings deckt diese Videoüberwachung nicht alle Bereiche der Verwahrstelle und deren Umgebung vollständig und ausreichend ab. Darüber hinaus hatte das Gebäude der Verwahrstelle zum Teil ungesicherte Fenster und war zu anderen Gebäudeteilen mit nur zwei Meter hohen Mauern und Zäunen abgetrennt.

Aus unserer Sicht bestehen im Ergebnis der örtlichen Erhebungen zum Teil bedenkliche Sicherheitsmängel, zumal in der Verwahrstelle u. a. Waffen, Munition und größere Mengen an Betäubungsmitteln aufbewahrt werden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für Inneres und Sport Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit ergreift.

3.3 Ungesicherte Transporte großer Mengen von Betäubungsmitteln

Die Polizei- und Justizbehörden in Sachsen-Anhalt sammeln die zur Vernichtung freigegebenen Betäubungsmittel bei einer zentralen Verwahrstelle. Die Vernichtung der Betäubungsmittel erfolgt je nach Aufkommen 3- bis 4-mal im Jahr. Der Transport der Betäubungsmittel von der zentralen Verwahrstelle zur Vernichtungsstelle wird von Bediensteten der Verwahrstelle durchgeführt.

Die bei den Erhebungen vorgefundene Verfahrensweise des ungesicherten Transports von Betäubungsmitteln birgt aus unserer Sicht ein erhebliches Sicherheitsrisiko, da

- große Mengen an Betäubungsmitteln transportiert werden, die einen erheblichen „Schwarzmarktwert“ haben,
- das Transportfahrzeug über keine besonderen Sicherheitseinrichtungen verfügt,
- immer dasselbe Fahrzeug verwendet wird,
- die beteiligten Bediensteten unbewaffnet und nicht entsprechend geschult sind und
- der Vernichtungstermin sowie die Vernichtungsstelle auch Dritten bekannt sind.

Im Abschlussgespräch zum Entwurf der Prüfungsmitteilung legte das Ministerium für Inneres und Sport dar, dass eine Abstimmung mit dem Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz zur möglichen Absicherung der Transporte durch die Polizei im Wege der Amtshilfe erfolgt sei. Ein Erlass sei in Arbeit.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die Sicherheitsvorkehrungen für die Transporte zur Vernichtung der Betäubungsmittel deutlich zu verschärfen. Sicherheitsrisiken sind zu minimieren. Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass sich das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz und das Ministerium für Inneres und Sport dazu abstimmen und gemeinsam ein entsprechendes Verfahren entwickeln.

3.4 Fehlende Gefährdungsbeurteilungen

Nach dem Arbeitsschutzgesetz hat jeder Arbeitgeber die für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen zu ermitteln und festzulegen, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind. Die Gefährdungsbeurteilung dient der Sicherheit und dem Schutz der Beschäftigten. Dies gilt besonders, wenn, wie im Fall der Asservatenverwaltung, die Beschäftigten mit gefährlichen Gegenständen und Substanzen umgehen müssen.

Während der örtlichen Erhebungen haben wir in 7 der 30 geprüften Verwahrstellen sowohl in den Verwahrräumen als auch in einem Fall in den Fluren Gerüche durch Betäubungsmittel wie z. B. Cannabis deutlich wahrgenommen. In zwei Dienststellen berichteten Beschäftigte über Geruchsbelästigungen bzw. körperliche Beschwerden. Bezüglich des Umgangs mit Waffen und Munition verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Nr. 3.1.

Daher hatten wir im Rahmen der örtlichen Erhebungen alle Dienststellen gebeten, die Gefährdungsbeurteilungen für den Bereich der Asservatenverwaltung zu übermitteln. Im Ergebnis hatten zum Prüfungszeitraum im Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz 33 % und im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport sogar 85 % der Dienststellen keine Gefährdungsbeurteilungen erstellt. Entsprechende Maßnahmen des Arbeitsschutzes waren demzufolge nicht festgelegt und dokumentiert.

Wir weisen darauf hin, dass der Arbeitgeber die Arbeit so zu gestalten hat, dass eine Gefährdung für das Leben sowie die physische Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird. Das Ergebnis dieser Gefährdungsbeurteilung, die festgelegten Maßnahmen des Arbeitsschutzes und das Ergebnis der Überprüfung müssen dokumentiert werden.

Mit der Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung teilt das Ministerium für Inneres und Sport mit, dass es die Dienststellen aufgefordert habe, schnellstmöglich Gefährdungsbeurteilungen zu erstellen und über das Veranlasste zu berichten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass konsequent für alle Dienststellen Gefährdungsbeurteilungen für den Bereich des Asservatenverwaltung zeitnah erstellt werden.

4. Baumängel, Kapazitätsprobleme und ungeeignete Verpackungen

Die Verwahrstellen sind verpflichtet, die Verwahrstücke vor Beschädigungen, Wertminderungen, Verderb oder Verlust zu schützen. Für eine ordnungsgemäße Verwahrung sind baulich geeignete und ausreichend große Räume erforderlich. Zudem sind gefährliche Asservate wie bspw. Waffen und Munition, Chemikalien und Betäubungsmittel aus Sicherheits- und Arbeitsschutzgründen in dafür geeigneten Verpackungen zu verwahren.

Während der örtlichen Erhebungen sind bei einer Staatsanwaltschaft und fünf Dienststellen der Polizei Räume in schlechtem baulichem Zustand aufgefallen. Feuchte Kellerräume, ungenügend gesicherte Garagen, freiliegende Abwasserrohre an den Decken mit geringer Stehhöhe und schlecht belüftete Räume sind nach unserer Auffassung für die Verwahrung von Asservaten ungeeignet. In einem Fall wurde eine Duschkabine mit provisorischen Regalböden versehen, um Betäubungsmittel aufzubewahren.

Abbildung 5: Überfüllte Verwahrräume



Abbildung 6: Unzureichende Belüftung



Abbildung 7: Schäden an den Wänden und Decken



Abbildung 8: Duschkabine zur Verwahrung von Betäubungsmitteln



Neben den baulichen Mängeln bestehen bei zwei Staatsanwaltschaften und drei Dienststellen der Polizei zum Teil erhebliche Kapazitätsprobleme bei der Verwahrung der Asservate. Die Räume dieser Verwahrstellen waren überfüllt. Hier konnten Verwahrstücke nicht vorschriftsmäßig verwahrt werden. Zum Teil mussten die Verwahrstücke sogar auf Räume verteilt werden, die nicht für die Asservierung vorgesehen waren. Hierbei handelte es sich um Büros, Vorräume, Flure, Dachböden, Kellerräume und Gewahrsamszellen.

In einigen Fällen wurden Waffen, Munition sowie Betäubungsmittel in Müll- und Zipbeuteln verwahrt. In einem Fall war eine Substanz ohne Kennzeichnung und Versiegelung in einer einfachen Tüte verwahrt, bei der erst nach Durchsicht der Unterlagen feststellbar da, dass es sich um ein Betäubungsmittel handelte.

Abbildung 9: Unzureichend verpackte Betäubungsmittel (Beschriftung erfolgte erst nach Prüfung)



Durch den schlechten baulichen Zustand bzw. der Überfüllung der Räumlichkeiten und ungeeignete Verpackungen war aus unserer Sicht eine sachgerechte Lagerung von Verwahrstücken nicht immer gewährleistet. Es bestand in diesen Fällen die Gefahr von Beschädigungen, Wertminderungen, des Verderbs oder des Verlusts von Verwahrstücken. In einem Fall waren Fluchtwege eingeschränkt. Die unsachgemäße Verpackung und Verwahrung bspw. von Waffen, Munition und Betäubungsmitteln birgt zudem Sicherheits- und Gesundheitsrisiken.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Inneres und Sport sowie das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz die Verwahrstellen in ihrem Zuständigkeitsbereich überprüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel einleiten. Zudem hält der Landesrechnungshof einheitliche Vorgaben für geeignete Verpackungen (bspw. abgedichtete geruchshemmende Behälter für Betäubungsmittel und abschließbare Metallboxen für den Waffentransport) für erforderlich.

5. Mangelhafte IT-Unterstützung der Asservatenverwaltung bei der Polizei

Die Asservatenverwaltung erfolgt in den einzelnen Polizeidienststellen bis auf wenige Ausnahmen weitgehend ohne IT-Unterstützung. Die Polizeidienststellen erfassen die Asservate in klassischen Verwahrbüchern und Standard-Office-Anwendungen wie Word oder Excel. Ausdrücke davon werden anschließend zu den (Papier-)Akten genommen. Diese Verfahrensweise ermöglicht z. B. nicht,

- den Lebenszyklus eines Asservates nachzuvollziehen,
- ad hoc Aussagen zum aktuellen Asservatenbestand zu liefern und
- Asservate dauerhaft einer bestimmten Eingangsnummer zuzuordnen.

Zudem sind die verwendeten Standard-Office-Anwendungen weder manipulationssicher noch revisionssicher sowie fehleranfällig.

Zusätzlich entstand ein erheblicher Mehraufwand z. B. bei der Nachverfolgung der Asservate, beim Führen von Statistiken und durch Doppelerfassungen.

Ein einheitliches geeignetes Vorgangsbearbeitungssystem für die Asservatenverwaltung sowie Schnittstellen zwischen den Polizeibehörden fehlen. Dies wirkt sich besonders bei der Übersendung von Asservaten an das Landeskriminalamt zu Untersuchungszwecken aus. Jährlich gehen ca. 11.000 solcher Untersuchungsaufträge mit über 60.000 Asservaten im Landeskriminalamt ein und werden dort bearbeitet. Die fehlende Schnittstelle zwischen den Polizeidienststellen und dem Landeskriminalamt verursacht einen erheblichen Mehraufwand bei der Nacherfassung der Untersuchungsanträge. Darüber hinaus können durch die Polizeidienststellen keine Informationen zum Bearbeitungsstand bzw. zum Verbleib von Asservaten abgerufen werden. Uns wurde zudem von Datenverlusten aufgrund technischer Probleme in den Jahren 2019 und 2021 berichtet. Diese mussten durch manuelle Nacherfassungen kompensiert werden.

Weiterhin haben wir festgestellt, dass an die Justiz übergebene Asservate dort nochmals manuell erfasst werden müssen. In der Justiz ist ein einheitliches elektronisches Fachverfahren im Einsatz. Bereits im Jahr 2019 wurde in der Justiz ein Fachkonzept für eine Asservaten-Schnittstelle zwischen Polizei und Justiz entwickelt. Die voraussichtlichen Kosten für die Umsetzung der Schnittstelle hätten einmalig rund 95.000 € betragen. Das Konzept der Justiz

konnte bisher aber nicht umgesetzt werden, da im Bereich der Polizei kein einheitliches IT-Verfahren zur Asservatenverwaltung existiert. Zum Prüfungszeitpunkt konnten lediglich einige Verfahrensdaten wie die Tagebuchnummer automatisch übertragen werden. Der händische Erfassungsaufwand bei der Justiz ist daher insgesamt erheblich.

Im Bereich des Ministeriums für Inneres und Sport wurden in der Vergangenheit verschiedene Lösungsansätze angedacht, ohne jedoch ein abschließendes Ergebnis zu erzielen. Aus unserer Sicht fehlt es an entsprechender Konsequenz und Nachdruck der Fachaufsicht.

Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass die IT-Unterstützung der Asservatenverwaltung bei der Polizei mangelhaft und zum Teil veraltet ist. Dadurch entstehen Sicherheitslücken. Die derzeitige Situation im Bereich der Polizei führt sowohl im Bereich des Ministeriums für Inneres und Sport als auch im Bereich des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz zu erheblichen Mehraufwänden und erhöht das Fehlerrisiko.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes muss zeitnah ein einheitliches und geeignetes Vorgangsbearbeitungssystem für die Asservatenverwaltung der Polizei flächendeckend mit einer Schnittstelle zwischen Polizei und Landeskriminalamt eingeführt werden. Mit einer weiteren zu schaffenden Schnittstelle zwischen den Vorgangsbearbeitungssystemen der Polizei und der Justiz würden Mehraufwand und Fehleranfälligkeiten entfallen.

6. Erhöhter Verwaltungsaufwand durch die Struktur der Verwahrstellen

Eine gesetzliche Zuordnung zur Vorhaltung jeweils gesonderter Verwahrstellen innerhalb des Geschäftsbereiches der Polizei ist den Rechtsgrundlagen nicht zu entnehmen. Eine organisatorische Trennung der Verwahrstellen der Polizeidienststellen ist damit gesetzlich nicht vorgeschrieben. Gleichfalls ist eine organisatorische Trennung der Verwahrstellen im Bereich der Justiz und der Polizei gesetzlich nicht festgeschrieben.

Derzeit betreibt jedes Gericht bzw. jede Staatsanwaltschaft und jede Polizeidienststelle eine eigene Verwahrstelle, die sich teilweise über diverse Räume und verschiedene Liegenschaften erstreckt.

Beispielsweise sind im Landeskriminalamt vier eigenständige Verwahrstellen mit eigenen Asservatenverwaltungen und verschiedenen Registrierungsverfahren eingerichtet. Die Räumlichkeiten der jeweiligen Verwahrstellen sind dabei auf drei Liegenschaften in Magdeburg verteilt und erstrecken sich auf insgesamt 37 Räume. Auch an anderen Dienstorten bei der Polizei, insbesondere in Stendal, haben wir mehrere Verwahrstellen von verschiedenen Dienststellen in unmittelbarer räumlicher Nähe vorgefunden. Trotz räumlicher Nähe entsteht somit ein hoher Aufwand bei der Verwaltung und dem Transport der Verwahrstücke zwischen den einzelnen Verwahrstellen.

Wir halten den Aufwand für die Ein- und Auslagerung und Transport bei räumlicher Nähe für zu arbeitsintensiv, unwirtschaftlich und fehleranfällig. Nach unserer Auffassung ist die Kleinteiligkeit unwirtschaftlich. Der Aufwand ließe sich deutlich reduzieren. Hier sollten Synergien genutzt und Sicherheitsrisiken (bspw. durch weniger Transporte) minimiert werden. Wir sehen insofern Optimierungspotenzial bei der Verteilung und der Struktur der Verwahrstellen im Polizei- und Justizbereich.

Bei der Polizei wird dies bspw. am Standort Magdeburg bereits erfolgreich umgesetzt. Hier ist die Asservatenverwaltung mehrerer Polizeidienststellen beim Polizeirevier Magdeburg zentralisiert. Dieses führt im Rahmen der Amts- und Vollzugshilfe eine gemeinsame Verwahrstelle mit der Polizeiinspektion Magdeburg (Zentraler Kriminaldienst, Zentraler Einsatzdienst und Zentraler Verkehrs- und Autobahndienst) sowie der Polizeiinspektion Zentrale Dienste inklusive Wasserschutzpolizeirevier und Landesbereitschaftspolizei.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Inneres und Sport eine flächendeckende Zentralisierung der Verwahrstellen auf eine geringere Anzahl von Standorten im Polizeibereich unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit prüft.

Darüber hinaus hält er es für sinnvoll, dass das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz als auch das Ministerium für Inneres und Sport die Möglichkeit der Errichtung gemeinsamer, ressortübergreifender Verwahrstellen an geeigneten Standorten prüfen.

7. Fazit

Der Landesrechnungshof hat in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Inneres und Sport und des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz die Verwaltung der Asservate geprüft. Obwohl es sich in beiden Ressorts um vergleichbare Aufgaben handelt, haben wir zum Teil gänzlich unterschiedliche Herangehensweisen vorgefunden. Wesentliche Ursache dafür ist die jeweilige Ausprägung und Interpretation der Dienst- und Fachaufsicht der Ministerien für die Aufgabe der Asservatenverwaltung in den jeweiligen Geschäftsbereichen.

Das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz hat in Zusammenarbeit mit der Generalstaatsanwaltschaft engmaschige Vorgaben und Kontrollabläufe festgelegt und bietet Fortbildungen an. Beim Ministerium für Inneres und Sport ist die Eigenverantwortung der einzelnen Polizeidienststellen nahezu der einzige Maßstab. Es fehlt hier vollständig an zentraler Steuerung und Kontrollmechanismen. Dementsprechend hoch war die vorgefundene Mängellage.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat deutlich die Bedeutung und die Notwendigkeit einer ausreichenden und konsequenten Dienst- und Fachaufsicht gezeigt. Vor allem bedarf es einheitlicher Handlungsgrundlagen als Voraussetzung für reibungslose Verfahrens- und Prozessabläufe. Gleiches gilt für die Mängelerkennung und -beseitigung bspw. durch Geschäftsprüfungen von im Regelfall mindestens aller zwei Jahre. Hier sieht der Landesrechnungshof erheblichen Verbesserungsbedarf.

Dringend muss die IT-Unterstützung der Asservatenverwaltung der Polizei verbessert sowie ein automatisierter Datenaustausch zwischen den Fachanwendungen der Polizei und der Justiz zeitnah sichergestellt werden. Hierzu sollten sich beide Ministerien rechtzeitig und intensiv abstimmen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Ministerien eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Asservatenverwaltung. Synergieeffekte sind nicht nur bei den Fortbildungen gegeben, sondern auch der Betrieb von gemeinsamen Verwahrstellen an geeigneten Standorten sollte geprüft werden.

Die Erörterungen mit den Verwaltungen sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	03	– Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	03 20	– Landespolizei
Titel	diverse	

3 Mangelnde Steuerung und Personalausstattung im Diensthundwesen der Polizei

Seit dem Jahr 2021 existiert eine modifizierte Einsatzstatistik für das Diensthundwesen der Polizei. Die dort gebotenen umfangreichen Auswertemöglichkeiten werden durch das Ministerium für Inneres und Sport bisher nicht genutzt.

Die Personalausstattung im Diensthundwesen entspricht seit Jahren nicht dem festgestellten Personalbedarf. Auch die Ausstattung mit Diensthunden weicht seit Jahren vom vorgegebenen höheren Soll ab. Das Ministerium für Inneres und Sport hat es trotz Kenntnis dieser Soll/Ist-Abweichungen versäumt, in den Polizeiinspektionen steuernd einzugreifen.

1. Vorbemerkungen

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur „Polizeistruktur 2020“ ab 1. Januar 2019 wurde die Polizeiinspektion Zentrale Dienste⁵⁰ geschaffen, der die Diensthundführerschule des Landes angegliedert ist. Die einzelnen Polizeiinspektionen Magdeburg, Halle (Saale), Dessau-Roßlau und Stendal verfügen jeweils über eine Diensthundführereinheit.⁵¹

Der Einsatz von Diensthunden bei der Polizei erfolgt sowohl zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung als auch zur Kriminalitätsbekämpfung. Durch ihren ausgeprägten Geruchssinn sind die Diensthunde in der Lage, die ausgebildeten Diensthundführer bei der Suche nach Personen oder Gegenständen zu unterstützen. Diese Einheit von Hund und Mensch ist durch technische Mittel nicht zu ersetzen. Die Diensthunde sind dezentral bei den Diensthundführern untergebracht und in deren Familien integriert.

Die Aufgaben eines Diensthundes umfassen u. a. Schutz- und Sicherungsaufgaben sowie die Suche nach Personen, Sachen und Spuren. Polizeiliche Diensthunde sind ein wichtiges und

⁵⁰ Organisation der Polizeiinspektion Zentrale Dienste Sachsen-Anhalt, Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 14. Dezember 2018, zuletzt geändert durch Bekanntmachung des Ministeriums für Inneres und Sport vom 13. Februar 2023.

⁵¹ Zum 31. Dezember 2022 variiert die Größe der Diensthundführereinheiten von 10 (Polizeiinspektion Stendal) bis 25 (Polizeiinspektion Magdeburg).

effektives Einsatzmittel zur Unterstützung verschiedenster polizeilicher Einsatzmaßnahmen insbesondere in den Bereichen, wo technische Hilfsmittel nicht oder nicht in adäquater Form zur Verfügung stehen. So ist es technisch nicht möglich, beispielsweise den Fluchtweg einer Person mittels Geruchsspur festzustellen oder zu verfolgen. Einem speziell ausgebildeten Spürhund gelingt dies jedoch. Auch ist der Einsatz serieller Maschinen⁵² im Bereich der Brandermittlungen sowohl weniger effektiv als auch unpräziser als der Einsatz eines Brandmittelspürhundes.

Diensthunde werden eingesetzt als Schutzhund, Brandmittelspürhund, Banknotenspürhund, Fährtenpürhund, Leichenspürhund, Personenspürhund, Rauschgiftspürhund, Sprengstoffspürhund und Datenträgerspürhund.

Im Rahmen unserer Orientierungsprüfung zum Diensthundwesen der Polizei haben wir polizeiinterne Bedarfsanalysen und Soll-Zuweisungen an Personal und Diensthunden für die einzelnen Polizeiinspektionen im Vergleich zur Ist-Ausstattung an Personal und Diensthunden für den Zeitraum 2019 bis 2022 betrachtet. Darüber hinaus haben wir beispielhafte Auswertungen zu den Einsatzanforderungen der Diensthundführer und ihrer Diensthunde vorgenommen und die Aufwandsentschädigung für die Haltung und Pflege von Polizeidiensthunden betrachtet.

Mit Schreiben vom 9. November 2023 zum Entwurf dieses Jahresberichtsbeitrages nahm das Ministerium für Inneres und Sport folgendermaßen Stellung:

„Gegen den von Ihnen mit Schreiben vom 18. Oktober 2023 übersandten Sachverhalt und dessen Darstellung ergehen zum aktuellen Zeitpunkt keine Einwendungen. Die Prüfungsergebnisse werden derzeit noch bewertet und erste Maßnahmen initiiert.“

2. Statistische Erfassung der Einsatzdaten

Seit 1. Januar 2021 wird im Diensthundwesen der Polizei eine modifizierte Statistik zu den Einsatzdaten geführt. Die Modifizierung war notwendig geworden, da bei der zuvor geführten Statistik zu Schutzhunden, insbesondere in Bezug auf die Zuarbeiten der Diensthundföhreinheiten, Unterschiede in der Erfassung zu verzeichnen waren. Der Begriff „Einsatz“ wurden durch die Diensthundföhreinheiten der Polizeiinspektionen unterschiedlich interpretiert. Einsätze wurden als Anforderung, als das Verlegen zum Einsatzort oder aber erst ab dem tatsächlichen Agieren des Diensthundföhre mit Diensthund vor Ort gewertet.

⁵² Elektronisch (auch über Entfernungen) steuerbare Maschinen.

Seit März 2021 wird diese überarbeitete Statistik in einer zentralen Ablagemappe mit zuvor festgelegten Zugriffsrechten geführt.

Getrennt nach Einsatzart des Diensthundes werden einheitlich Daten wie beispielsweise

- Einsatzbeginn und -ende,
- Dauer des Einsatzes,
- Einsatz aus Rufbereitschaft, Einsatz auf Anfahrt abgebrochen, kein Einsatz möglich,
- örtlich zuständige Polizeiinspektion oder
- Einsatzort

durch die Diensthundführereinheiten selbst erfasst.

Die Diensthundführerschule erstellt anhand dieser Daten einen jährlichen Jahresrückblick mit einer Zusammenfassung und Darstellung verschiedener Kennzahlen.

Beispielhafte Auswertungen anhand der Statistik im Rahmen unserer Prüfung haben gezeigt, dass die Einsatzanforderungen und tatsächlich erfolgten Einsätze in den Diensthundführereinheiten der Polizeiinspektionen (PI) sehr unterschiedlich ausfallen.

Die Einsätze⁵³ der Fährtenspürhunde im Jahr 2021 wiesen beispielsweise folgende Fallzahlen⁵⁴ auf:

PI Stendal:	139 Anforderungen, 70 je Diensthund,
PI Magdeburg:	275 Anforderungen, 55 je Diensthund,
PI Dessau-Roßlau:	243 Anforderungen, 81 je Diensthund und
PI Halle (Saale):	993 Anforderungen, 99 je Diensthund.

Die PI Dessau-Roßlau arbeitete hierbei ihre Anforderungen folgendermaßen ab:

für PI Dessau-Roßlau selbst:	88 Einsätze,
für PI Stendal:	3 Einsätze,
für PI Magdeburg:	40 Einsätze und
für PI Halle (Saale):	112 Einsätze.

⁵³ Es handelt sich hier beim Begriff „Einsatz“ jeweils um abgearbeitete Einsatzanforderungen aus der aktualisierten Statistik.

⁵⁴ Nur Diensthundführereinheiten der Polizeiinspektionen, ohne Diensthundführerschule.

Für die PI Dessau-Roßlau wurden hingegen folgende Fallzahlen abgearbeitet:

durch PI Stendal:	2 Einsätze,
durch PI Magdeburg:	4 Einsätze und
durch PI Halle (Saale):	87 Einsätze.

Es existiert demnach eine sehr unterschiedliche Auslastung bei den einzelnen Polizeiinspektionen. So erbrachte die PI Dessau-Roßlau im Jahr 2021 155 Einsätze für die anderen Polizeiinspektionen und musste selbst nur 93 Einsätze aus den anderen Polizeiinspektionen für ihren Zuständigkeitsbereich nachsuchen.

Als Begründung hierfür wurde benannt, dass beispielsweise der angeforderte Fährtenspürhund bereits im Einsatz war oder Diensthund oder auch Diensthundführer erkrankt waren und es wegen dieser feststehenden Einheit von Hund und Mensch nicht zu einem Einsatz kommen konnte. Dies begründet aus unserer Sicht jedoch die erhebliche Diskrepanz nicht vollumfänglich. Darüber sind für uns auch die Gründe für die bei der PI Halle (Saale) mit 99 deutlich erhöhte Anzahl an Einsätzen je Diensthund nicht erkennbar.

Bereits an diesen Beispielen wird deutlich, dass die Unterschiede in den Einsatzanforderungen und in den tatsächlich erfolgten Einsätzen evaluiert werden müssen.

Eine Evaluierung ist aus unserer Sicht dringend geboten, um ein bedarfsgerechtes Verhalten an Personal und Diensthunden in allen Landesteilen Sachsen-Anhalts zu gewährleisten.

Aufgrund der einheitlichen Erfassung von einsatzrelevanten Daten eignet sich die seit 2021 geführte Statistik nach unserer Auffassung für die durchzuführenden Auswertungen. Auf der Grundlage der Statistik sind aus unserer Sicht Kennzahlen für den Einsatz der Diensthunde zu erarbeiten, um dann in einem zweiten Schritt den Bedarf an Diensthunden und entsprechendem Personal auf der Grundlage dieser Evaluierung zu aktualisieren.

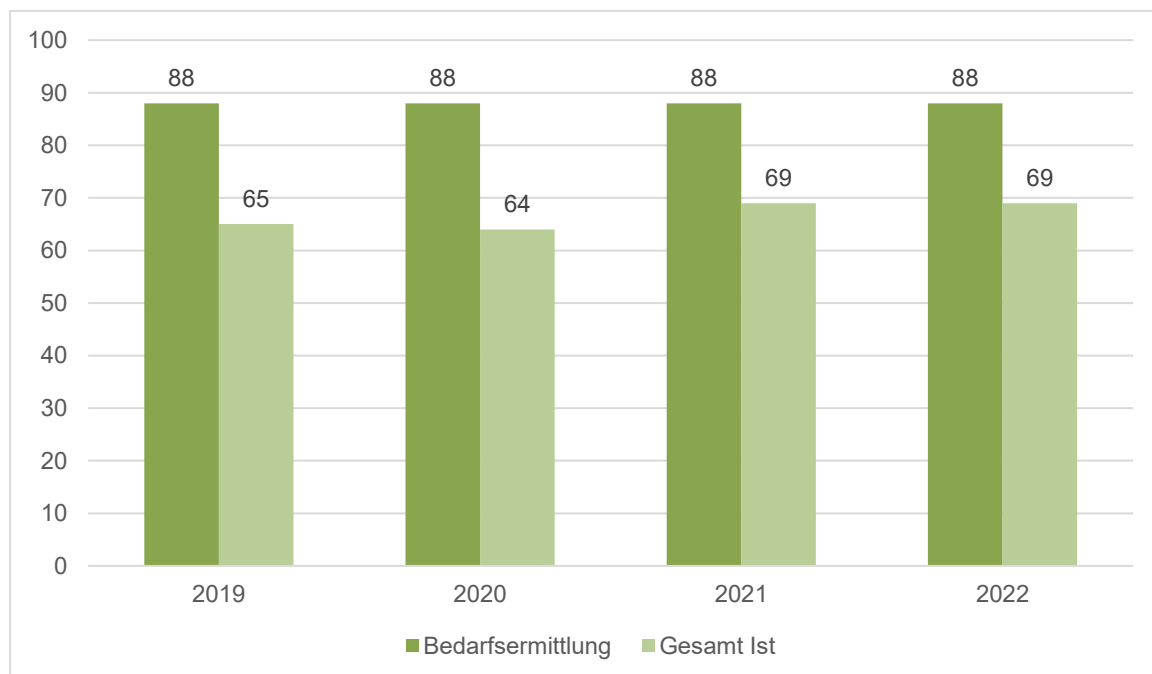
Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Einsatzstatistik der Diensthunde auswertet und nutzt. Auf dieser Grundlage sind der Personalbedarf sowie der Bedarf an Diensthunden zu evaluieren, um eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Personal und Diensthunden in allen Landesteilen sicherzustellen.

3. Personalbedarf

Mit Erlass vom 25. Mai 2018 erhielt die ehemalige Polizeidirektion Süd die Aufgabe, im Rahmen einer Projektgruppe unter anderem den Personalbedarf im Diensthundwesen der Landespolizei anhand einer Bedarfsanalyse zu ermitteln. Im Ergebnis dieser Analyse wurde eine Empfehlung zur Personalausstattung in den Diensthundführereinheiten der Polizei ausgesprochen. Das Ministerium für Inneres und Sport hat im Jahr 2020 im Rahmen einer Evaluation der strategischen Entwicklung des Diensthundwesens der Landespolizei angemerkt, dass der Bestand an Diensthundführern und Diensthunden in den jeweiligen Spezialrichtungen nicht den Bedürfnissen der polizeilichen Lagen in den Dienstbereichen entsprach und die Ressourcen nicht effizient eingesetzt werden konnten.

Auf Grundlage der Zuarbeit des Ministeriums für Inneres und Sport zum Personalbestand im Prüfzeitraum und den Unterlagen, die uns zur Bedarfsanalyse vorliegen, haben wir für die Diensthundführereinheiten der vier Polizeiinspektionen insgesamt eine Übersicht erstellt, aus der die landesweite Personalunterdeckung deutlich wird:

Abbildung 10: Personalbestand in den Diensthundführereinheiten von 2019 bis 2022



Eine deutliche Verringerung der Personalunterdeckung konnten wir im Prüfzeitraum anhand der vorliegenden Unterlagen nicht feststellen.

Die Diensthundführerschule wurde aufgrund der damals vorgesehenen Angliederung an die Polizeiinspektion Zentrale Dienste nicht in die zuvor angeführte Bedarfsanalyse von 2018 einbezogen.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir die Diensthundführerschule separat betrachtet. Anhand o. g. Zuarbeit des Ministeriums für Inneres und Sport zum Personalbestand im Prüfzeitraum haben wir einen Vergleich zwischen dem Gesamt-Soll an Personal und dem Gesamt-Ist an Personal für den Prüfzeitraum vorgenommen und für die Diensthundführerschule ebenfalls eine Personalunterdeckung festgestellt. Insbesondere anzumerken ist, dass seit 2021 die Leiter-Stelle der Diensthundführerschule unbesetzt ist. Ebenso blieben von 2019 bis 2021 jeweils zwei und 2022 eine Ausbilder-Stelle Diensthundwesen⁵⁵ unbesetzt.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass das Ministerium für Inneres und Sport trotz Kenntnis der Personalunterdeckung keine Maßnahmen ergriffen hat, um der Personalunterdeckung entgegenzuwirken. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport unverzüglich Maßnahmen einleitet, die eine bedarfsgerechte Personalausstattung künftig sicherstellen.

4. Bedarf an Diensthunden

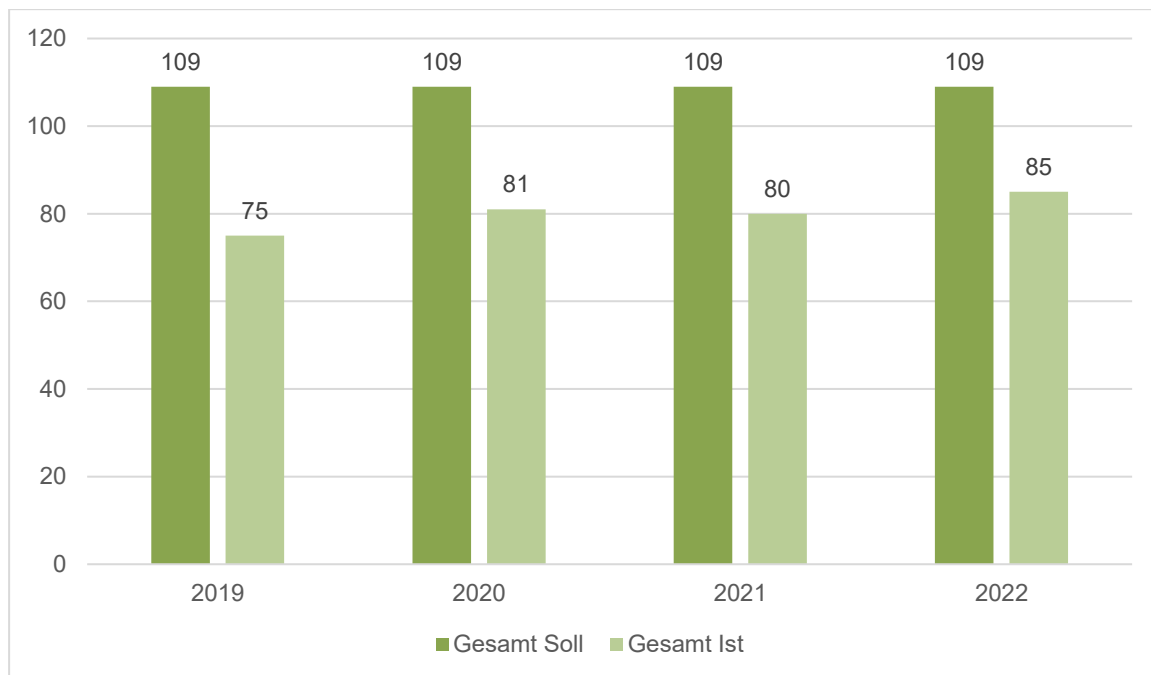
Der jährliche Haushaltsplan enthält bei Kapitel 03 20 – Landespolizei - Titel 534 61 - Nutz- und Zuchttierhaltung – in den Erläuterungen die Sollausstattung für die Diensthunde der Polizei. Diese beträgt seit dem Haushaltsjahr 2019 unverändert 109 Diensthunde.

Wir haben den tatsächlichen Bestand an Diensthunden für die einzelnen Polizeiinspektionen betrachtet.

In der nachfolgenden Übersicht ist für die geprüften Haushaltsjahre das Ausstattungssoll⁵⁶ an Diensthunden gemäß Haushalt der Landespolizei dem tatsächlichen Bestand summiert gegenübergestellt.

⁵⁵ Von 12 Soll-Stellen Ausbilder Diensthundwesen.

⁵⁶ Für jedes Jahr Planung mit 98 Diensthunden für den Bestand der Polizeiinspektionen Magdeburg, Halle (Saale), Dessau-Roßlau, Stendal und Zentrale Dienste sowie 11 Hunde im Nachersatzpool, d. h. in Ausbildung.

Abbildung 11: Vergleich Soll/Ist Diensthunde

Die über Jahre gleichbleibende Anzahl der Diensthunde im Soll beruht auf der zuvor angeführten Bedarfsanalyse aus dem Jahr 2018. Diese wurde u. a. durchgeführt, um den tatsächlichen Bedarf an Schutzhunden und Spezialhunden, unter Analyse vergangener polizeilicher Einsätze, zu ermitteln. Der von der damaligen Projektgruppe erarbeitete Vorschlag zur Anzahl der vorzuhaltenden Diensthunde und Diensthundführer zur bedarfsgerechten Erfüllung von polizeilichen Einsatzanforderungen wurde im Jahr 2020 von einer Arbeitsgruppe – nunmehr unter Federführung der Polizeiinspektion Zentrale Dienste – nochmals evaluiert. Dabei wurde der notwendige Soll-Bestand von insgesamt 109 Diensthunden nochmals bestätigt.

Aus unserer Sicht ist die andauernde Abweichung der Ist-Ausstattung zum Soll an Diensthunden nicht hinnehmbar. Die über Jahre geplante Anzahl von 109 Diensthunden ist aus unserer Sicht nur zu realisieren, wenn eine entsprechende Personalausstattung vorhanden ist, da die Einheit von Diensthundführer und Diensthund stets im Zusammenhang zu betrachten ist. Wir verkennen hierbei nicht, dass sowohl die Gewinnung von Personal als auch der Ankauf von Diensthunden längere Zeiträume beanspruchen kann.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport Maßnahmen ergreift, um die festgestellten Soll-Ziele zu erreichen.

5. Überprüfung der Aufwandsentschädigung für die Haltung und Pflege von Polizeidiensthunden

Die Polizeidiensthunde des Landes sind dezentral bei den als Diensthundführern eingesetzten Polizeivollzugsbeamten untergebracht.

Gemäß Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 16. Juli 2015⁵⁷ gewährt das Land monatliche pauschalierte Aufwandsentschädigungen zur Abgeltung der aus der dezentralen Haltung und Pflege von Polizeidiensthunden entstehenden Aufwendungen. Diese Aufwandsentschädigung beträgt derzeit 80 €.

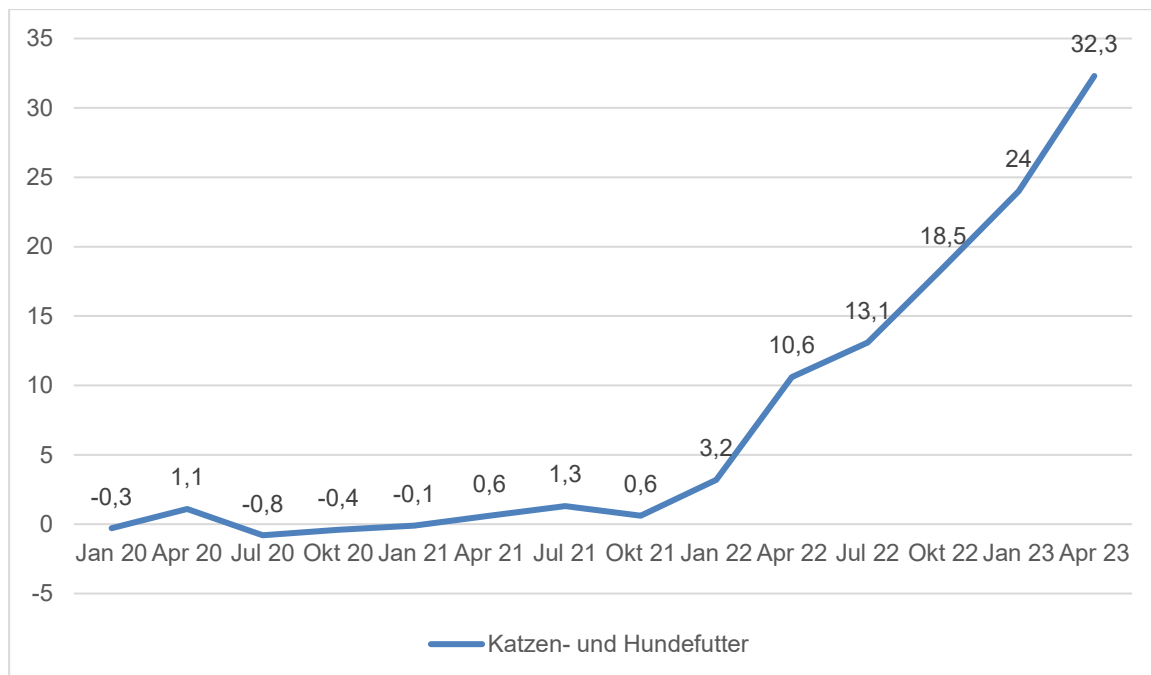
Mit der pauschalierten Aufwandsentschädigung sind alle Kosten für die Betreuung, Pflege, Fütterung und für den Transport des Diensthundes zwischen Wohnung und Dienststelle im Privatfahrzeug abgegolten.

Erfüllt ein Diensthund die dienstlichen Anforderungen nicht mehr, wird er aus dem aktiven Dienst ausgesondert und verbleibt in der Regel im Haushalt des Diensthundführers. Für die Haltung und Pflege der ausgesonderten Diensthunde beträgt die monatliche Aufwandsentschädigung derzeit 55 €.

Mit der pauschalierten Aufwandsentschädigung sind hier alle bei der privaten Haltung und Pflege des ausgesonderten Diensthundes entstehenden Kosten und Aufwendungen für die Betreuung, Pflege, Fütterung und den Transport zur und von der veterinärmedizinischen Versorgung oder Begutachtung abgegolten.

In der nachfolgenden Übersicht haben wir die Preisentwicklung allein für Katzen- und Hundefutter gemäß den Angaben des Statistischen Bundesamtes dargestellt.

⁵⁷ Aufwandsentschädigung für die Haltung und Pflege von Polizeidiensthunden, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 16. Juli 2015, MBl. LSA Nr. 29/2015, S. 475, geändert durch Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 20. Juli 2017, MBl. LSA Nr. 31/2017, S. 426 – hier keine Änderung in der Höhe der Aufwandsentschädigung.

Abbildung 12: Preisabstand in % gegenüber dem Jahr 2020⁵⁸

Beispielhaft stieg der Kilopreis für das in der Diensthundföhreereinheit der PI Dessau-Roßlau für Einstellhunde⁵⁹ verwendete Futter im Zeitraum vom 15. Januar 2019 bis 1. April 2023 von 3,43 €/kg auf 4,60 €/kg. Der Preisanstieg beträgt hier 34,1 %.

Aufgrund der dargestellten Entwicklung der Futterpreise gehen wir davon aus, dass die derzeitigen Pauschalen, die im Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport zur Aufwandsentschädigung für die Haltung und Pflege von Polizeidiensthunden festgelegt sind, aktuell nicht mehr auskömmlich sein dürften. Die Pauschalen sind seit beinahe acht Jahren unverändert. Somit ist aus unserer Sicht erforderlich zu prüfen, ob die derzeitigen Pauschalen erhöht werden müssen.

Der Landesrechnungshof bittet das Ministerium für Inneres und Sport um zeitnahe Überprüfung und erforderlichenfalls um Anpassung der Aufwandsentschädigung für die Haltung und Pflege von Polizeidiensthunden.

⁵⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023.

⁵⁹ Abweichend von der dezentralen Unterbringung bei den Diensthundführern z. B. während Urlaub der Diensthundführer.

6. Fazit

Mit dem Führen einer gemeinsamen Einsatzstatistik nach einheitlichen Vorgaben stehen im Diensthundwesen der Landespolizei nach Auffassung des Landesrechnungshofes umfangreiche Auswertemöglichkeiten unter anderem auch zur Organisation und zur Personalbedarfsermittlung sowie zur Ermittlung des Bedarfs an Diensthunden zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport anhand der Statistik eine umfassende Evaluierung durchführt und die Ergebnisse umsetzt, um eine bedarfsgerechte Ausstattung und Verteilung sowohl an Diensthunden mit entsprechender Spezialisierung als auch an Personal zu erreichen.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof eine Überprüfung der Pauschalen für die Haltung und Pflege der Diensthunde und erforderlichenfalls eine Anpassung an die aktuelle Preisentwicklung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	04 06	–	Finanzämter

4 Defizite bei der Umsetzung der Strukturreform der Landesfinanzverwaltung

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass mit der Einführung der Zweistufigkeit der Landesfinanzverwaltung im Jahr 2015 Effizienzgewinne in Bezug auf die Aufgabewahrnehmung der Finanzämter noch nicht ausgeschöpft wurden.

Zudem hat das Ministerium der Finanzen die vom Gesetzgeber für 2017 geforderte Evaluation als Erfolgskontrolle zur Auflösung der Oberfinanzdirektion erst 2023 vorgelegt.

1. Vorbemerkungen

Bis 2014 war die Finanzverwaltung des Landes dreistufig aufgebaut - Ministerium der Finanzen, Oberfinanzdirektion Magdeburg (OFD) sowie Finanzämter. Die OFD unterstützte die Finanzämter in organisatorischer und fachlicher Hinsicht als vorgesetzte Mittelbehörde.

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Landesfinanzverwaltung beschloss der Gesetzgeber im November 2014, die OFD Magdeburg mit Ablauf des Jahres 2014 aufzulösen.⁶⁰ Die bis dahin von der OFD Magdeburg wahrgenommenen Aufgaben der Steuerverwaltung (für die Finanzämter) wurden mit diesem Gesetz im Wesentlichen auf das Ministerium der Finanzen übertragen. Die übrigen Aufgaben, insbesondere im Bereich Personal, hatten die Finanzämter nunmehr in eigener Zuständigkeit zu übernehmen. Damit sollte nach dem Willen des Gesetzgebers die „Eigenverantwortlichkeit der Finanzämter“ gestärkt werden.

Ferner wurden die Aufgaben der OFD für die allgemeine Landesverwaltung⁶¹ dem Finanzamt Dessau-Roßlau zugewiesen. Der Tätigkeitsbereich des Landesrechnungszentrums war bereits zum 1. März 2014 auf die Anstalt des öffentlichen Rechts Dataport übergegangen.⁶²

⁶⁰ Siehe Gesetz zur Auflösung der Oberfinanzdirektion Magdeburg; verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Landesfinanzverwaltung vom 13. November 2014 (GVBl. LSA S. 446).

⁶¹ Landeshauptkasse, Bezügestelle einschließlich Landesfamilienkasse und Landesleitstelle sowie Serviceeinheit PROMIS zuzüglich der damit verbundenen Organisations- und Justizariatsaufgaben.

⁶² Gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, der Freien Hansestadt Bremen, dem Land Niedersachsen und dem Land Sachsen-Anhalt über den Beitritt des Landes Sachsen-Anhalt zur rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Dataport“ vom 13. Dezember 2013 (GVBl. LSA S. 524).

Im Zuge der Gesetzesberatung beschloss der Gesetzgeber zudem, dass die Auswirkungen der Organisationsänderungen nach Ablauf von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes – also im Jahr 2017 – vom für die Steuerverwaltung zuständigen Ministerium zu überprüfen sind und dem Landtag über das Ergebnis schriftlich zu berichten ist.⁶³

Im Konzept der OFD Magdeburg „Zweistufigkeit der Finanzverwaltung – Übergang von Aufgaben und Einsparpotentiale“ vom 11. Dezember 2013 sind im Hinblick auf die zweistufige Organisation der Finanzverwaltung:

- die Stärkung der Ebene der Finanzämter,
- eine Effizienzsteigerung sowie Nutzung von Synergien und
- die Aufgabe der Liegenschaft Otto-von-Guericke-Straße 4

als wesentliche Ziele definiert. Durch die Strukturreform sollten im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen straffere Strukturen einschließlich eines reduzierten Berichtswesens geschaffen werden, so der damalige Finanzminister in der Plenarsitzung am 19. Juni 2014.⁶⁴

Erst nach Abschluss unseres Prüfungsverfahrens hat das Ministerium der Finanzen die gesetzlich vorgeschriebene Evaluation durchgeführt und uns die Ergebnisse in seinen „Abschlussbericht über die Umsetzung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung“ mit Schreiben vom 4. Januar 2023 übersandt. In diesem Bericht bewertete das Ministerium der Finanzen die Strukturreform insgesamt. Dabei nimmt es nicht nur Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung der Finanzämter, sondern auch auf weitere Aspekte wie bspw. die Integration des Fachbereichs Finanzdienste in das Finanzamt Dessau-Roßlau oder die Aufgabe der Liegenschaft der ehemaligen OFD.

Dieser Abschlussbericht wurde dem Landtag jedoch nicht zur Verfügung gestellt. Stattdessen übersandte das Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 30. März 2023 eine stark komprimierte Zusammenfassung (5 Seiten) als „Bericht über die Evaluation der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung“.⁶⁵

Wir nahmen die Neuordnung der Landesfinanzverwaltung zum Anlass, um die Auswirkungen des zweistufigen Aufbaus der Landesfinanzverwaltung konkret für die Aufgabenwahrnehmung der Finanzämter in Sachsen-Anhalt zu untersuchen. Diese Prüfung gliederten wir in zwei Teile.

⁶³ Siehe § 6 Abs. 1 und 2 Gesetz zur Auflösung der Oberfinanzdirektion Magdeburg.

⁶⁴ Plenarprotokoll 6/68 vom 19. Juni 2014.

⁶⁵ LT-Drs. 8/2662 vom 22. Mai 2023.

Bei dem ersten Teil handelte es sich um eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf die Dreistufigkeit der Finanzverwaltung. Hier bewerteten die Finanzämter die gegenüber ihnen erbrachte Arbeit der OFD Magdeburg und zwar im Wesentlichen auf das Jahr⁶⁶ vor Bekanntgabe der Auflösungsentscheidung bezogen. Die aus diesem ersten Teil der Prüfung erzielten Erkenntnisse dienten als Grundlage für den hier dargestellten zweiten Teil der Prüfung.

Mit dem zweiten Teil des Prüfungsverfahrens untersuchten wir im Jahr 2020 die Auswirkungen des Projekts Zweistufigkeit der Finanzverwaltung in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung der Finanzämter. Wir prüften, ob diesbezüglich die Ziele der Strukturreform erzielt werden konnten. Als Schwerpunkt für diese Prüfung dienten die Erfahrungen der Finanzämter aus dem Jahr 2019, d. h. vier Jahre nach Auflösung der OFD Magdeburg. Im Rahmen der Erhebungen versandten wir Fragebögen als Online-Umfrage an alle Finanzämter. Inhaltliche Grundlage waren im Wesentlichen die Fragen, die bereits im ersten Teil der Prüfung abgefragt worden waren. Auch im zweiten Teil der Prüfung holten wir uns ein Meinungsbild von unterschiedlichen Arbeitsbereichen aus allen 14 Finanzämtern in Sachsen-Anhalt ein und gliederten die Umfrage in verschiedene Themenbereiche.

In den nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnissen zu den Auswirkungen des Projekts der Zweistufigkeit hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung der Finanzämter werden auch die Ergebnisse des uns im Januar 2023 vorgelegten Abschlussberichts des Ministeriums der Finanzen entsprechend berücksichtigt.

2. Kaum Dienstbesuche durch Vertreter des Ministeriums der Finanzen

Die Fachreferate der OFD Magdeburg hatten zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung und zur Kontrolle der Arbeitsergebnisse regelmäßige Dienstbesuche oder Geschäftsprüfungen in den Finanzämtern durchgeführt. Mit den Dienstbesuchen soll nicht nur die Arbeit der Finanzämter unterstützt, sondern auch der Bezug zur Praxis bei der vorgesetzten Dienstbehörde aufrechterhalten werden. In den letzten beiden Jahren ihres Bestehens delegierte die OFD zunehmend Aufgaben auf die Dezentrale Ressourcenverantwortung⁶⁷ der Finanzämter. Die OFD führte u. a. wegen dieser Aufgabenübertragung in diesem Zeitraum insgesamt nur noch 20 Dienstbesuche oder Geschäftsprüfungen durch.

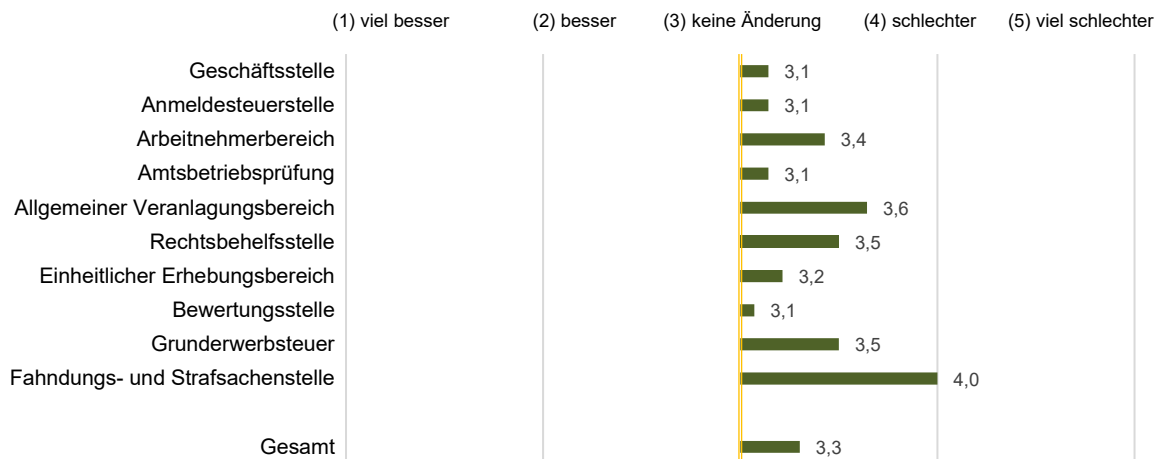
⁶⁶ Es handelte sich um das Jahr 2013.

⁶⁷ Interne Revision der Finanzämter.

Die aktuelle Umfrage ergab, dass das Ministerium der Finanzen in den Jahren 2018 und 2019, d. h. nach der Strukturreform, lediglich sieben Dienstbesuche oder Geschäftsprüfungen durchgeführt hatte. Bemerkenswert war, dass davon allein fünf Dienstbesuche von nur einem Fachbereich des Ministeriums vorgenommen wurden. Im Ergebnis hat das Ministerium der Finanzen – mit Ausnahme eines Fachbereichs – einen wesentlichen Bestandteil seiner Funktion als Aufsichtsbehörde praktisch eingestellt.

Unsere Prüfung hat ergeben, dass die Finanzämter regelmäßige Dienstbesuche oder Geschäftsprüfungen als ein wichtiges Instrument zur Unterstützung ihrer Arbeit ansahen. Die Arbeitsbereiche der 14 Finanzämter bewerteten die von uns gestellte Frage, inwieweit sich dies mit der Strukturreform verändert hatte, wie folgt:

Abbildung 13: Dienstbesuche der vorgesetzten Behörde



Jeder Vierte der befragten Arbeitsbereiche (27 von 116) schätzte die Situation schlechter als vor der Zweistufigkeit ein.

Zwar war mit der Entscheidung der OFD Magdeburg, Aufgaben auf die Innenrevision der Finanzämter zu übertragen, eine Reduzierung von Dienstbesuchen und Geschäftsprüfungen durch das Ministerium der Finanzen absehbar und auch vertretbar. Dennoch ist es nicht hinnehmbar, dass diese fast ausnahmslos unterbleiben.

In seinem Abschlussbericht vom 4. Januar 2023 führte das Ministerium der Finanzen aus, dass in der Umsetzung des OFD-Konzeptes „Übergang von OFD-Aufgaben und Einsparpotentiale“ vom 11. Dezember 2013 eine Reduzierung des Umfangs von Fachgeschäftsprüfungen erfolgt sei. Mit seinen Aussagen erwecke der Landesrechnungshof den Eindruck, die

Steuerabteilung des Ministeriums der Finanzen nähme ihre originären Aufgaben zur Dienst- und Fachaufsicht nicht wahr. Diesem Eindruck widersprach das Ministerium der Finanzen. Es seien sowohl Fachgeschäftsprüfungen durchgeführt als auch Prüfungsaufträge des Ministeriums der Finanzen durch die Innenrevision in den Finanzämtern bearbeitet worden. Darüber hinaus habe es Geschäftsprüfungen in Einzelfällen in der Form durchgeführt, wobei man die Unterlagen im Ministerium der Finanzen geprüft habe. Die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht erfolge zudem zusätzlich durch eine anlassbezogene Aufforderung zur Stellungnahme für einzelne oder alle Finanzämter bei erkennbaren Auffälligkeiten. Das Ministerium der Finanzen wies darauf hin, dass nach mehrjähriger Umsetzung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung der Umfang von Fachgeschäftsprüfungen wieder angemessen gesteigert werden solle.

Das Ministerium der Finanzen räumt in seinem Abschlussbericht ein, dass eine Reduzierung der Fachgeschäftsprüfungen im Rahmen der Zweistufigkeit erfolgt sei. Wir erachten Dienstbesuche bei den Finanzämtern vor Ort als ein wichtiges Instrument für die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht. Die Finanzämter bestätigten diese Auffassung auch durch ihre Einschätzungen.

Aus unserer Sicht besteht durch die unterlassenen Prüfungen auch die Gefahr, dass das Ministerium der Finanzen den Bezug zur Praxis verliert. So schätzt das Ministerium der Finanzen in seinem Abschlussbericht selbst ein, dass Fachgeschäftsprüfungen ein wichtiges Instrument zur Kontrolle der Arbeitsergebnisse und damit zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung in den Finanzämtern seien. Darüber hinaus erhalte die Steuerabteilung des Ministeriums der Finanzen hierdurch auch wichtige Hinweise zur Praktikabilität erlassener Regelungen. Umfassende Kenntnisse sind aber nach unserer Auffassung nicht nur für die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht von entscheidender Bedeutung, sondern auch für die Zusammenarbeit in den Bund-Länder-Arbeitsgruppen. Deren Ergebnisse wiederum wirken sich auf die Arbeit der Finanzämter und mittelbar auch auf die Gesetzgebung aus. Die Wirksamkeit der Steuergesetze hängt entscheidend von deren Umsetzbarkeit ab. Erkenntnisse hierzu können die Fachreferate am effektivsten in den Finanzämtern sammeln. Darüber hinaus benötigen die Finanzämter ein Feedback über ihre geleistete Arbeit. Dazu sind Informationen nötig, die nur das Ministerium der Finanzen zentral sammeln, auswerten und vergleichen kann.

Zur Kontrolle der gleichmäßigen Rechtsanwendung und zur Wahrnehmung der Dienstaufsicht hält der Landesrechnungshof es für notwendig, dass das Ministerium der Finanzen künftig regelmäßig Dienstbesuche bzw. Geschäftsprüfungen in allen Geschäftsbereichen der Finanzämter durchführt.

3. Weniger Fort- und Weiterbildungen durch das Ministerium der Finanzen

Die OFD Magdeburg führte als Mittelbehörde seinerzeit die steuerfachliche Fort- und Weiterbildung der Bediensteten der Finanzämter durch. Dies tat sie bis zu ihrer Auflösung. Dabei boten die Fachreferate der OFD nicht nur fachspezifische, sondern auch referatsübergreifende Schulungen für einzelne Arbeitsbereiche der Finanzämter (bspw. Dienstbesprechung-Gewinneinkünfte) an.

Die Befragung zur Entwicklung der Fort- und Weiterbildung nach Einführung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung ergab, dass das Ministerium der Finanzen im Jahr 2019 allen Arbeitsbereichen der Finanzämter Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen angeboten hatte. Zudem bescheinigten die Finanzämter dem Ministerium der Finanzen, dass das in den Schulungen zur Verfügung gestellte Arbeitsmaterial durchgängig auf dem aktuellen Stand und von guter Qualität war.

Sowohl hinsichtlich der Frage nach der Aktualität als auch nach der Qualität deckten sich die Angaben aus der aktuellen Umfrage mit denen aus der Umfrage zum ersten Teil der Prüfung.

Allerdings war der Wunsch nach mehr regelmäßigen finanzamtsübergreifenden Schulungen und Erfahrungsaustauschen ein von allen befragten Arbeitsbereichen häufig angeführter Aspekt. Viele der Finanzämter erachteten es als zweckmäßig, gleichgelagerte Themen bei der vorgesetzten Dienstbehörde zu zentralisieren, um Einzelbetrachtungen in den einzelnen Arbeitsbereichen zu vermeiden. Nach Meinung der Finanzämter würde dadurch nicht nur doppelte Arbeit vermieden. Die Finanzämter sahen darin auch die Möglichkeit, zeitnah sowohl die Rechtsanwendung als auch die Bearbeitungsweise landeseinheitlich sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang hielten fast alle Bewertungsstellen der Finanzämter mehr finanzamtsübergreifende Erfahrungsaustausche für dringend erforderlich. Hiermit wurde sicherlich auch die Sorge über die Bewältigung der bevorstehenden tiefgreifenden Rechtsänderungen bei der Grundstücksbewertung zum Ausdruck gebracht.

Aus den allgemeinen Veranlagungsbereichen kamen vermehrt Hinweise hinzu, das Ministerium der Finanzen möge künftig schneller auf Änderungen in der Rechtsanwendung⁶⁸ reagieren.

⁶⁸ Aufgrund von Gesetzesänderungen oder auch Änderungen in der Rechtsprechung.

In seinem Abschlussbericht vom 4. Januar 2023 stellte das Ministerium der Finanzen dar, dass zu den nach dem Gesetz zur Neuordnung der Landesfinanzverwaltung⁶⁹ übergegangenen Aufgaben der OFD Magdeburg auch die steuerfachliche Fortbildung der Beschäftigten in den Finanzämtern aufgrund des dort vorhandenen erforderlichen Fachwissens gehöre. Gleichwohl sei es der Steuerabteilung nicht möglich, ein umfangreiches steuerfachliches Schulungsangebot ausschließlich selbst anzubieten. Dies sei aber bereits für die OFD nicht realisierbar gewesen. Deshalb werde die steuerfachliche Fortbildung auch weiterhin durch ein Multiplikatoren-System und durch externe Partner (Angebote der Bundesfinanzakademie und Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern) ergänzt. Rückblickend habe sich die praktizierte Organisation der steuerfachlichen Fortbildung im Rahmen des zweistufigen Aufbaus der Steuerverwaltung bewährt. Naturgemäß bestünde seitens der Finanzämter stets der Wunsch nach einem noch umfangreicheren Schulungsangebot. Das Ministerium der Finanzen sei bemüht, den Bedarf der Finanzämter entsprechend den bestehenden Schulungskapazitäten zu erfüllen, jedoch diesbezüglich insbesondere personell limitiert.

Eine zentrale Vorgehensweise und intensive Begleitung der Finanzämter bei gesetzlichen oder organisatorischen Neuerungen oder Änderungen entlastet nicht nur die Finanzämter, sondern ist auch für eine landesweite gleichmäßige Besteuerung von großer Bedeutung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die hier möglichen Synergieeffekte erheblich.

Der Landesrechnungshof erkennt die positive Einschätzung der Finanzämter hinsichtlich der Aktualität und Qualität der Materialien für die Fort- und Weiterbildung an. Jedoch sollte das Ministerium der Finanzen gemeinsam mit den Finanzämtern den tatsächlichen Bedarf an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen ermitteln und die Voraussetzungen schaffen, um eine regelmäßigere steuerfachliche Fort- und Weiterbildung der Bediensteten der Steuerverwaltung zu gewährleisten.

4. Berichte der Finanzämter an das Ministerium der Finanzen

Die Finanzämter haben dem Ministerium der Finanzen regelmäßig über bestimmte Themen, aktuelle Sachstände oder auf Anforderung, z. B. aufgrund von Anfragen Dritter, zu steuerlichen Sachverhalten zu berichten.

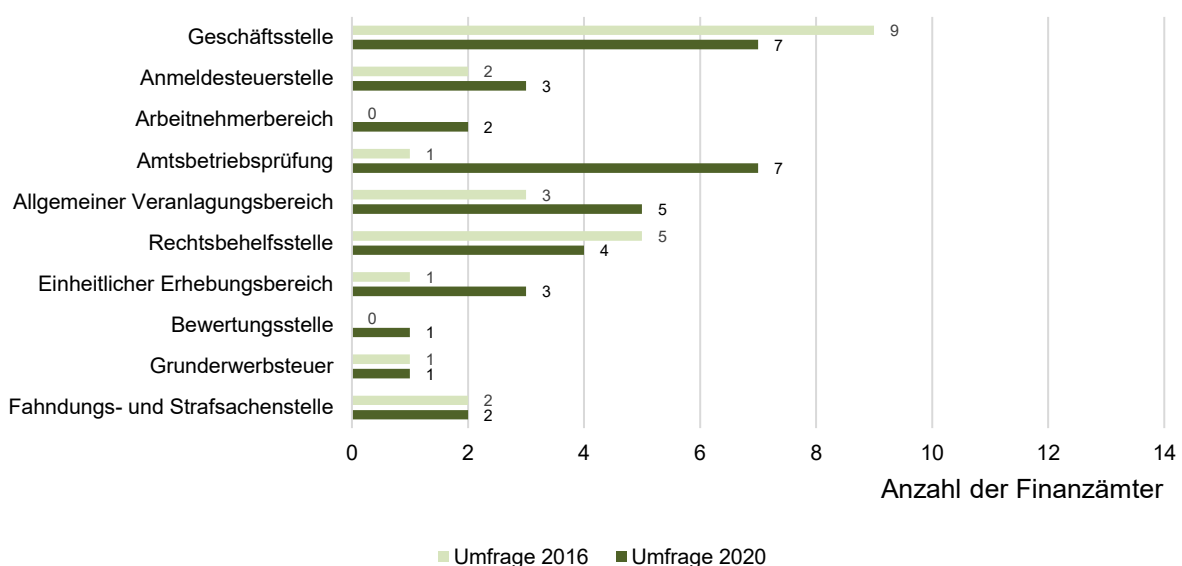
Darüber hinaus kommt es auch zu unaufgeforderten Berichten durch die Finanzämter. Dabei handelt es sich vorwiegend um den Vortrag von besonders schwierigen und komplexen steuerlichen Sachverhalten, bei denen die Finanzämter fachliche Unterstützung benötigen.

⁶⁹ Artikel 1 § 2 des Gesetzes zur Neuordnung der Landesfinanzverwaltung.

Im Zuge der Einführung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung sollte auch die Eigenverantwortung der Finanzämter gestärkt werden. Ziel war es, die Dienstleistungsfunktion des Ministeriums der Finanzen auf das Nötigste zu verringern. Von den Finanzämtern wurde dabei erwartet, dass sie ohne Qualitätsverluste eigenständig steuerfachliche und organisatorische Problemstellungen lösen.⁷⁰

Ungeachtet dessen sahen sich die Finanzämter veranlasst, an das Ministerium der Finanzen unaufgefordert zu berichten. Dies betraf z. B. Fälle mit Doppelbesteuerungsabkommen, Bau-trägerfälle, Insolvenzanfechtung, verbindliche Auskünfte. Aber auch Sachverhalte zur Haushalts- und Personalführung waren Inhalt der unaufgeforderten Berichte, z. B. Auslegung der Urlaubs- oder Arbeitszeitverordnung, Beschaffung von Sonderausstattungen. Unsere Umfrage ergab folgendes Bild:

Abbildung 14: Anzahl der Arbeitsbereiche mit unaufgeforderten Berichten



Hier zeigte das Ergebnis der Umfrage, dass nicht alle Arbeitsbereiche im gleichen Umfang unaufgefordert an das Ministerium der Finanzen berichteten. Während die Bewertungsstellen oder die Arbeitnehmerbereiche im Land sehr wenig unaufgefordert an das Ministerium der Finanzen berichteten, taten dies die Hälfte aller Geschäftsstellen und Betriebsprüfungsstellen. Im Ergebnis berichteten rund 30 % der Arbeitsbereiche unaufgefordert. Im Vergleich zur ersten Befragung der Finanzämter ergab sich damit eine erhebliche Steigerung. Seinerzeit hatten nur etwa 20 % der Arbeitsbereiche unaufgefordert berichtet.

⁷⁰ Konzept der Oberfinanzdirektion Magdeburg „Zweistufigkeit der Finanzverwaltung – Übergang von Aufgaben und Einsparpotentiale“ vom 11. Dezember 2013; Az.: O 1715 – 9.

In seinem Abschlussbericht vom 4. Januar 2023 führte das Ministerium der Finanzen aus, dass die Verringerung von Berichts- und Informationspflichten ein weiteres Argument für die Einführung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung gewesen sei. Diese sollte einerseits daraus resultieren, dass die Mittelbehörde nicht mehr an das Ministerium berichte. Andererseits sollte mittels der Stärkung der Eigenverantwortung der Finanzämter eine allgemein geminderte Berichterstattungspflicht einhergehen. Da die Ebene der Berichte der OFD an das Ministerium entfallen ist, seien die Effizienzsteigerungen insoweit realisiert worden. Durch den Wegfall der Informationspflichten in den Finanzämtern wären weniger verpflichtende Berichte zu fertigen. Die freiwilligen Berichte der Finanzämter seien Ausfluss der gestiegenen Eigenverantwortung. Die fachliche Unterstützung der verstärkt eigenverantwortlich handelnden Finanzämter durch das Ministerium führe zwar in Folge zu einem erhöhten Berichtswesen, es sei jedoch davon auszugehen, dass mit zunehmender Erfahrung der betroffenen Arbeitsbereiche in den Finanzämtern eine Minderung dieser freiwilligen Berichte eintreten werde. Dies solle perspektivisch auch durch die stattfindenden Erfahrungsaustausche und Fortbildungen erzielt werden. Ein Verbot freiwilliger Berichte werde seitens des Ministeriums der Finanzen nicht in Betracht gezogen.

Wir sehen im Ergebnis den Stand der Berichterstattung kritisch. Das mit der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung gesetzte Ziel der Reduzierung von Berichtspflichten konnte aus unserer Sicht nicht erreicht werden. Erhoffte Synergieeffekte blieben damit aus. Die Berichte der Finanzämter über schwierige Sachverhalte beinhalteten stets die Erwartung auf eine schnelle Rückantwort des Ministeriums. Ein Großteil der Antworten erfolgte innerhalb von 14 Tagen, was aus unserer Sicht akzeptabel ist. Knapp 30 % der Anfragen brauchten wesentlich länger, nämlich mehr als fünf Wochen. Einige wenige Anfragen wurden gar nicht beantwortet.

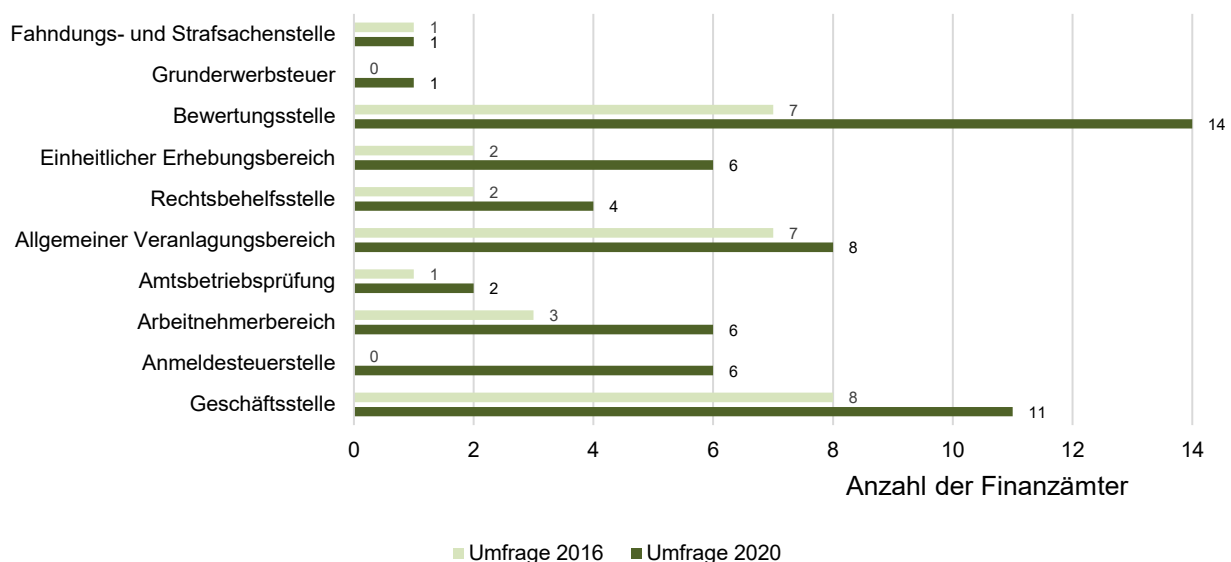
Nach Feststellung des Landesrechnungshofes hat die Übertragung von Verantwortungen auf die Finanzämter bisher nicht zu einer Reduzierung des Berichtswesens geführt. Die Finanzämter benötigen weiterhin Unterstützung, um alle Aufgaben lösen zu können. Daher sollte das Ministerium der Finanzen die bislang ausgeübten Serviceleistungen gegenüber den Finanzämtern intensivieren. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind dabei u. a. regelmäßige Erfahrungsaustausche und Dienstbesuche ein geeignetes Mittel, um die Anzahl der unaufgeforderten Berichte zu reduzieren.

5. Vorschläge zu weiteren Unterstützungsleistungen durch das Ministerium der Finanzen fast verdoppelt

Mit der Abfrage von Verbesserungsvorschlägen zu Unterstützungsleistungen⁷¹ durch das Ministerium der Finanzen wollten wir u. a. Ideen für eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Finanzämter mit dem Ministerium der Finanzen ermitteln. Zudem ging es um einen Vergleich der Antworten mit der Umfrage aus dem ersten Teil der Prüfung als Indikator für die Entwicklung der Zusammenarbeit.

Die nachfolgende Darstellung zeigt, in welchem Umfang die jeweiligen Arbeitsbereiche der Finanzämter Verbesserungsbedarf bei den Unterstützungsleistungen durch das Ministerium der Finanzen gesehen haben.

Abbildung 15: Anzahl der Verbesserungsvorschläge



Im ersten Teil der Prüfung hatten insgesamt rund 27 % der befragten Arbeitsbereiche Verbesserungsvorschläge gemacht. Im zweiten Teil der Prüfung waren es mit rund 51 % (59 von 116) schon mehr als jeder zweite Arbeitsbereich. Die Ergebnisse zeigten, dass sich die Zahl der Verbesserungsvorschläge im Vergleich zur ersten Bestandsaufnahme fast verdoppelt hatte.

Auf einzelne Arbeitsbereiche bezogen, sahen im Bereich der Bewertung alle Finanzämter Verbesserungsbedarf bei den Unterstützungsleistungen durch das Ministerium der Finanzen. Auch im Bereich der Geschäftsstellen und des Allgemeinen Veranlagungsbereiches machten

⁷¹ Mit den Schwerpunkten Rückfragen/Fortbildungen/Arbeitsanweisungen.

jeweils die überwiegende Zahl der Befragten Vorschläge für eine Verbesserung der Zusammenarbeit.

In seinem Abschlussbericht vom 4. Januar 2023 führte das Ministerium der Finanzen aus, dass mit der Auflösung der OFD das Ministerium der Finanzen als vorgesetzte Dienstbehörde vollumfänglich für alle Aufgaben der Finanzämter die Dienst- und Fachaufsicht innehat und sich damit anlassbezogen auch mit allen Aufgaben der Finanzämter befasst.

Bei Problemen stünden Ansprechpartner im Ministerium der Finanzen bereit, die die Finanzämter bei der Problemlösung unterstützen. Aufgrund der im Ministerium der Finanzen vorhandenen personellen Ressourcen könne keine Auseinandersetzung mit jedem Thema und auch keine Serviceleistung in jedem Bereich erfolgen. Hier wäge das Fachpersonal des Ministeriums der Finanzen die Notwendigkeit für zentrale Lösungen im Vergleich zu finanzamtsinternen Lösungen aufgrund der durch die Zweistufigkeit beabsichtigten Stärkung der Finanzämter ab.

Das Ministerium der Finanzen wies darauf hin, dass davon ausgegangen werden dürfe, dass bspw. die im Rahmen der Prüfung des Landesrechnungshofes abgegebenen Bewertungen zur Qualität der Arbeitsanweisungen aktuell besser ausfallen würden, da man die den Geschäftsstellen und Bewertungsstellen zur Verfügung stehenden Arbeitsanweisungen inzwischen verbessert habe.

Die Auswertung machte deutlich, dass das Bedürfnis der Finanzämter nach Unterstützung durch die vorgesetzte Dienstbehörde erheblich gestiegen ist. Inzwischen sah jeder zweite Arbeitsbereich in den Finanzämtern Verbesserungspotenzial bei den Unterstützungsleistungen durch die vorgesetzte Dienstbehörde.

Mit der Einführung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Serviceleistung der vorgesetzten Dienstbehörde und der Eigenverantwortung der Finanzämter geschaffen werden. Zwar geht eine gesteigerte Eigenverantwortung der Finanzämter mit einer eigenständigeren Arbeitsweise einher, dennoch sollte das Ministerium der Finanzen darauf achten, den Finanzämtern die notwendige Hilfestellung in ausreichendem Maße zu gewähren.

6. Zu späte Evaluation der Strukturreform

Die LHO schreibt vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.⁷² Entsprechende Untersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase), während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (abschließende Erfolgskontrolle) vorzunehmen.⁷³

Bereits im Vorgriff auf die Einführung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung (Planungsphase) hatte die OFD Magdeburg noch im Dezember 2013 in einem Konzept den Übergang von Aufgaben der OFD betrachtet und mögliche Einsparpotenziale dargelegt.⁷⁴

Im November 2014 beschloss der Landtag, die OFD Magdeburg mit Ablauf des Jahres 2014 aufzulösen.⁷⁵ Das für die Steuerverwaltung zuständige Ministerium sollte nach Ablauf von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes – also im Jahr 2017 – die Auswirkungen der Organisationsänderungen überprüfen und dem Landtag über das Ergebnis schriftlich berichten⁷⁶.

Die vom Gesetzgeber nach Abschluss der Maßnahme geforderte Erfolgskontrolle sollte u. a. dazu dienen, ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Wir stellten bei unserer Prüfung im Jahr 2020 jedoch fest, dass von Seiten des Ministeriums der Finanzen noch keine Evaluation (Erfolgskontrolle) im Hinblick auf die Auflösung der OFD Magdeburg durchgeführt wurde.

Die vom Gesetzgeber bereits für das Jahr 2017 geforderte Erfolgskontrolle hat das Ministerium der Finanzen erst im Dezember 2022 nachgeholt. Anlass dafür war die Erinnerung an die ausstehende Erfolgskontrolle aufgrund unserer Prüfungsfeststellungen.

⁷² § 7 LHO.

⁷³ VV Nr. 2. zu § 7 LHO.

⁷⁴ Konzept der Oberfinanzdirektion Magdeburg „Zweistufigkeit der Finanzverwaltung – Übergang von Aufgaben und Einsparpotenziale“ vom 11. Dezember 2013; Az.: O 1715 – 9.

⁷⁵ Siehe Gesetz zur Auflösung der Oberfinanzdirektion Magdeburg; verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Landesfinanzverwaltung vom 13. November 2014 (GVBl. LSA S. 446).

⁷⁶ Siehe § 6 Abs. 1 und 2 Gesetz zur Auflösung der Oberfinanzdirektion Magdeburg.

Das Ministerium der Finanzen wies in seiner Stellungnahme vom 14. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages darauf hin, dass es im Mai 2021 mit der Evaluation begonnen habe. Das Ministerium sei mit anderweitig als prioritär angesehenen und zeitintensiven Aufgaben betraut gewesen. In diesem Zusammenhang nannte es die Einführung der elektronischen Verwaltungsarbeit (als Pilotprojekt für alle Ministerien), die Begleitung des Krisenstabs aufgrund der Corona-Pandemie sowie andere Umstrukturierungen. Zudem habe es temporär personelle Unterbesetzung gegeben. Diese Umstände hätten dazu geführt, die Evaluation der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung nicht früher mit der gebotenen Sorgfalt vorzunehmen. Darüber hinaus wollte man die Prüfung des Landesrechnungshofes abwarten, um dessen Feststellungen in der Evaluation zu berücksichtigen.

Aus unserer Sicht rechtfertigen die vom Ministerium der Finanzen vorgetragenen Gründe es nicht, mit den Vorbereitungen für die vom Gesetzgeber für 2017 vorzulegende Evaluation erst im Mai 2021 zu beginnen. Hinzu kommt, dass der Landesrechnungshof seine Prüfung erst 2020 ankündigte, d. h. drei Jahre nach Ablauf der vom Gesetzgeber angeordneten Frist.

Der verspätet erstellte Abschlussbericht der Evaluation wurde dem Landtag jedoch nicht zur Verfügung gestellt. Stattdessen hat das Ministerium im Mai 2023, also 6 Jahre nach dem gesetzlich festgelegten Termin, eine kurze 5-seitige Zusammenfassung als „Evaluationsbericht“ an den Landtag übersandt.

In seiner Stellungnahme vom 14. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages verwies das Ministerium der Finanzen darauf, dass der Ausschuss für Finanzen den Bericht über die Evaluation der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung am 8. Juni 2023 zur Kenntnis genommen und das Thema für erledigt erklärt habe. Die vom Ministerium der Finanzen für den Landtag erstellte Zusammenfassung gebe, wie im Gesetz gefordert, konzentriert das Ergebnis der durchgeführten Evaluation wieder.

Angesichts des Zeitablaufs sowie der Tatsache, dass in dem Abschlussbericht auf die Feststellungen des Landesrechnungshofes verwiesen wird, wäre es aus unserer Sicht geboten gewesen, dem Ausschuss der Finanzen den vollständigen Bericht vorzulegen.

Die Auflösung der OFD Magdeburg und die damit einhergehende Einführung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung waren Maßnahmen von erheblicher – auch finanzieller – Bedeutung

für die Landesverwaltung. Die unterlassene bzw. verspätet durchgeführte Erfolgskontrolle ist nicht nur ein elementarer Verstoß gegen geltende haushaltsrechtliche Grundsätze, sondern widerspricht zudem auch dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers.

Die Evaluation über die Auswirkungen der Organisationsänderungen anlässlich der Auflösung der OFD Magdeburg hat das Ministerium der Finanzen erst im Nachgang zu unserer Prüfung erstellt. Somit konnten wir auch die Ergebnisse dieser Evaluation nicht in unsere Prüfung über die Auswirkungen des Projekts der Zweistufigkeit aus Sicht der Finanzämter einbeziehen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen vom Landtag beschlossene Erfolgskontrollen den Vorgaben entsprechend durchführt und dem Landtag deren Ergebnisse in vollem Umfang zur Verfügung stellt.

7. Fazit

Im Ergebnis hat die Prüfung ergeben, dass die mit der Strukturreform erhofften Vorteile hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung der Finanzämter noch nicht voll erschlossen werden konnten. Bisher hat das Ministerium der Finanzen die mit der Auflösung der OFD Magdeburg hinterlassene Lücke noch nicht vollständig schließen können.

Die mit der Einführung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung verbundene gesteigerte Eigenverantwortung der Finanzämter haben diese zwar grundsätzlich als vorteilhaft empfunden. Dennoch sollte das Ministerium der Finanzen darauf achten, den Finanzämtern die dafür notwendige Hilfestellung in ausreichendem Maße zu gewähren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium der Finanzen, wieder regelmäßige Dienstbesuche bzw. Geschäftsprüfungen aufzunehmen sowie am Bedarf der Finanzämter ausgerichtete Aus- und Fortbildungsmaßnahmen durchzuführen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die hier möglichen Effizienzgewinne oder Synergien erheblich.

Der Landesrechnungshof erwartet zudem, dass das Ministerium der Finanzen vom Landtag beschlossene Erfolgskontrollen künftig termingerecht durchführt und über die Ergebnisse berichtet.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	04 06	–	Finanzämter

5 Mängel bei der Bearbeitung der Steuererklärungen gemeinnütziger Einrichtungen

Die Bearbeitung der Steuererklärungen gemeinnütziger Einrichtungen durch die Finanzämter sollte effizienter gestaltet werden. Dabei müssten die technischen Möglichkeiten ausgebaut und besser genutzt werden.

Defizite bei der Bearbeitung der Steuererklärungen sind häufig auf unterlassene Prüfungen zurückzuführen. Fehlende steuerliche Auswirkung bei der gemeinnützigen Einrichtung oder statistische Gründe rechtfertigen nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht den Verzicht auf eine Prüfung.

1. Vorbemerkungen

Das ehrenamtliche Engagement ist ein Grundpfeiler unserer Gesellschaft und viele Bereiche in unserem Leben funktionieren nur durch dieses Engagement. Häufig werden die damit verbundenen Aufgaben durch Vereine und Organisationen wahrgenommen. Darunter fallen auch solche, die originär vom Staat zu erfüllen wären. Da sie damit einen angemessenen gesellschaftlichen Nutzen erfüllen, gewährt ihnen der Gesetzgeber mit dem Gemeinnützigkeitsrecht Steuervorteile.

So können Einrichtungen, die ausschließlich und unmittelbar steuerbegünstigte Zwecke⁷⁷ verfolgen, eine Reihe von steuerlichen Vergünstigungen in Anspruch nehmen. Neben diesen Vergünstigungen können Ausgaben zur Förderung von steuerbegünstigten Zwecken und von Zahlungen an politische Parteien (Mitgliedsbeiträge und Spenden) die Einkommensteuerlast der betroffenen Spender mindern. In diesem Zusammenhang gaben die Steuerpflichtigen im Jahr 2019 rund 58,7 Mio. € als geleistete Spenden in ihren Steuererklärungen an.⁷⁸ Neben den steuerlichen Aspekten ist die Anerkennung als steuerbegünstigte Einrichtung durch die Finanzverwaltung auch für andere Zwecke von Bedeutung. Mit dem Status der Gemein-

⁷⁷ Abgabenordnung (AO) Zweiter Teil Dritter Abschnitt – Steuerbegünstigte Zwecke (§§ 51 - 68).

⁷⁸ Statistisches Bundesamt; Lohn- und Einkommensteuerstatistik - Geleistete Spenden, geltend gemachte und abzugsfähige Zuwendungen 2019 vom 8. Mai 2023.

nützigkeit haben diese Einrichtungen die Möglichkeit, eine Reihe von Zuschüssen und Fördermitteln sowohl von der öffentlichen Hand als auch von anderen Institutionen zu erhalten.

Die Bearbeitung von Steuererklärungen gemeinnütziger Einrichtungen beinhaltet eine Reihe von steuerlichen Sonderproblemen. Im Jahr 2006 untersuchten wir im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Arbeitsweise der Finanzämter bei der Besteuerung von Vereinen und gemeinnützigen Einrichtungen⁷⁹. Die örtlichen Erhebungen ergaben seinerzeit u. a. Feststellungen hinsichtlich der Vollständigkeit der eingereichten Steuererklärungen, der tatsächlichen Geschäftsführung im Vergleich zur Satzung, der Beurteilung der wirtschaftlichen Betätigungen und der Zusammenarbeit mit den Betriebsprüfungsstellen.

Mit unserer Querschnittsprüfung im Jahr 2021 sollte untersucht werden, inwieweit die damals festgestellten Defizite abgestellt wurden und wie die Finanzämter die aktuellen Regelungen im Abschnitt „Steuerbegünstigte Zwecke“ der Abgabenordnung und der dazugehörigen Vorschriften bei der Bearbeitung der Steuererklärungen anwenden. Wir sahen in drei Finanzämtern rund 300 Steuererklärungen ein und prüfen dabei rund 750 Veranlagungszeiträume. Dies betraf im Wesentlichen die Jahre 2017 bis 2020.

2. Effizientere Bearbeitung der Steuererklärungen

Voraussetzung für die Anerkennung als gemeinnützige Einrichtung ist eine Satzung, in der die Einrichtung genau bestimmt, welche gemeinnützigen Zwecke sie verfolgt. Das Finanzamt hat zu prüfen, ob die Satzung diesen Anforderungen der Abgabenordnung entspricht. Wenn das der Fall ist, erfolgt eine gesonderte Feststellung.⁸⁰

Um die Anerkennung als gemeinnützige Einrichtung für die Folgejahre aufrechtzuerhalten, sind die steuerbegünstigten Organisationen verpflichtet, im Turnus von drei Jahren eine Steuererklärung, für die drei vorausgegangenen Jahre, abzugeben. Seit dem Veranlagungszeitraum 2017 sind Steuererklärungen elektronisch - und nicht wie bisher schriftlich - an das Finanzamt zu übermitteln.

Dabei müssen die gemeinnützigen Organisationen auch durch ordnungsgemäße Aufzeichnungen über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie über ihre tatsächliche Geschäftsführung⁸¹ nachweisen, dass sie ausschließlich und unmittelbar ihre satzungsmäßigen Zwecke verfolgen.

⁷⁹ Prüfungsmitteilung vom 11. Mai 2007, Az.: -11 – 0460 – 999/3 – 2006.

⁸⁰ § 60a AO.

⁸¹ Dabei ist durch ordnungsgemäße, nachprüfbare Aufzeichnungen (insbesondere Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben, Tätigkeitsbericht, Vermögensübersicht mit Nachweisen über die Bildung und Entwicklung der Rücklagen) nachzuweisen, dass die Mittel ausschließlich und unmittelbar zur Erfüllung der satzungsmäßigen steuerbegünstigten Zwecke verwendet wurden.

Diese Nachweise sind für jedes Jahr des dreijährigen Turnus und regelmäßig noch in Papierform dem Finanzamt vorzulegen.

Die Einnahmen und Ausgaben sind verschiedenen Sphären zuzuordnen. Diese sind – am Beispiel eines Sportvereins erläutert:

- der steuerfreie ideelle Bereich (Mitgliedsbeiträge und Spenden als Einnahmen, Ausgaben für Übungsleiterpauschale zur Förderung seiner satzungsmäßigen Zwecke),
- die steuerbegünstigte Vermögensverwaltung (z. B. Kapitalerträge),
- der steuerbegünstigte wirtschaftliche Geschäftsbetrieb - Zweckbetrieb (bspw. sportliche Veranstaltungen im Amateurbereich) sowie
- der steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetrieb (Verkauf von Speisen und Getränken).

Sind die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung in vollem Umfang gegeben, wird ein Freistellungsbescheid für die drei Veranlagungszeiträume des Prüfungszeitraums erteilt.

a) Information zur Abgabe der Steuererklärungen

Bei dem 3-jährigen Überwachungsturnus handelt es sich um eine Billigkeitsregelung⁸², die sowohl bei den Finanzämtern als auch bei den gemeinnützigen Vereinen für eine Verfahrenserleichterung sorgen soll. Durch diese langen Erklärungsfristen können die Vereine jedoch auch nur wenig Routine im Umgang mit dem Finanzamt entwickeln.

Um die Vereine zu unterstützen, empfiehlt das Ministerium der Finanzen seit 2018 den Finanzämtern, die steuerbegünstigten Vereine ca. sechs Wochen vor Ablauf der Frist auf die Abgabe der Steuererklärung hinzuweisen. Diese „Informationen zur Abgabe der Steuererklärungen“ sind zudem mit einer Anforderung der für die Steuererklärung vorzulegenden Unterlagen verbunden.

Im Rahmen der Prüfung haben wir festgestellt, dass Vereine einen so langfristigen Termin – wie den Ablauf der Steuerklärungsfristen alle drei Jahre – aus dem Auge verloren und häufig nach Fristablauf an die Abgabe der Steuererklärung erinnert werden mussten. Von der Möglichkeit, die Vereine vor Ablauf der Frist auf die Erklärungsabgabe hinzuweisen, hat nur eines der drei geprüften Finanzämter Gebrauch gemacht. Bei diesem gingen die Steuerklärungen deutlich früher als bei den beiden anderen Ämtern ein.

⁸² Siehe Nr. 3 Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO) zu § 59 AO „Die Steuerbefreiung soll spätestens alle drei Jahre überprüft werden.“

So lagen sie im Durchschnitt bereits 291 Tage nach Ablauf des letzten Veranlagungszeitraumes vor, während es bei den anderen Finanzämtern 336 bzw. 348 Tage waren.

Aus unserer Sicht sollten die „Informationen zur Abgabe der Steuererklärung“ vor Ablauf der Fristen verpflichtend von allen Finanzämtern eingesetzt werden. Dies könnte sowohl bei den Vereinen als auch bei den Finanzämtern zu einer Entlastung beitragen.

b) Landeseigener Vordruck zur Unterstützung der Vereine

Für die mit der Steuererklärung einzureichenden Aufstellungen der Einnahmen und Ausgaben stellt die Finanzverwaltung den gemeinnützigen Vereinen einen Vordruck zur Verfügung. In diesem sollen detailliert Einnahmen und Ausgaben, getrennt nach den Tätigkeitsbereichen „ideeller Bereich“, „Vermögensverwaltung“, „steuerbegünstigter wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb - Zweckbetrieb“ und „steuerpflichtiger wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb“, dargestellt werden. Das seinerzeit in Papierform bereitgestellte Formular wird nunmehr mittlerweile durch das Ministerium der Finanzen als ausfüllbare PDF-Vorlage zur Verfügung gestellt. Diese ist der Steuererklärung ausgedruckt beizufügen. Insgesamt enthält der Vordruck nur wenige und eher allgemein gehaltene Angaben.

Bei unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass die Vereine Einnahmen und Ausgaben zusammenfassten und als sonstige Position erklärten. Dies erschwert die Arbeit der Finanzämter, insbesondere wenn es um die Prüfung einer Gewinnermittlung geht. Durch zusammengefasste Angaben ist häufig nicht erkennbar, welche Sachverhalte darin enthalten sind. Eine Beanstandung erfolgte nicht immer von den Finanzämtern.

Nach unserer Auffassung könnten durch eine Weiterentwicklung des Formulars, bspw. durch Verwendung verschiedener Auswahlfelder, die inhaltlichen Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben zielgerichteter dargestellt werden. Zudem würde die Einführung einer elektronischen Übersendung die Anwenderfreundlichkeit erheblich verbessern.

c) Medienbruch

Neben der elektronischen Körperschaftsteuererklärung sind weitere Unterlagen zum Nachweis des gemeinnützigen Satzungszwecks vorzulegen. Dazu gehören beispielsweise die Tätigkeitsberichte und der o. g. landeseigene Vordruck für die detaillierte Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben.

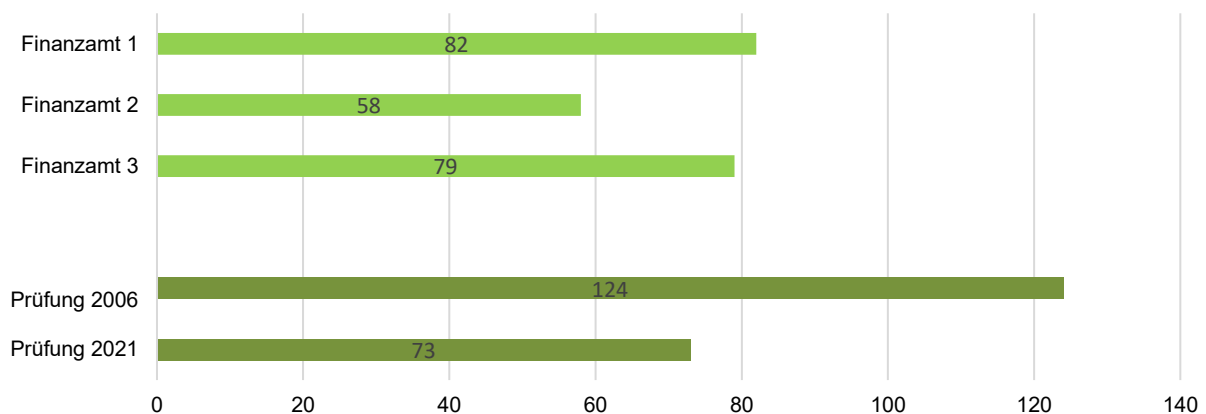
Bei unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass diese weiteren Unterlagen in Papierform vorzulegen sind. Damit entsteht ein Medienbruch.

Aus unserer Sicht besteht hier dringender Anpassungsbedarf durch eine elektronische Unterstützung. Daran fehlt es im Übrigen auch im Bereich der gesonderten Feststellung der satzungsgemäßen Voraussetzungen.

d) Bearbeitungsdauer

Wir haben bei der Prüfung 2021 festgestellt, dass sich die Bearbeitungsdauer der Steuererklärungen im Vergleich zur Querschnittsprüfung aus dem Jahr 2006 deutlich verbessert hat:

Abbildung 16: Bearbeitungsdauer in Tagen



Während die durchschnittliche Bearbeitungsdauer im Rahmen der Vorprüfung noch rund 124 Tage betrug, stellten wir nunmehr eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von rund 73 Tagen fest. Es ist jedoch erkennbar, dass zwischen den Finanzämtern Unterschiede bestehen. Die Prüfung hat aber auch ergeben, dass die schnelleren Bearbeitungszeiten in einem Finanzamt auf Abstrichen in der Bearbeitungsqualität beruhten.

Aus unserer Sicht sollte die Finanzverwaltung eine angemessene und gleichmäßige Bearbeitungsdauer anstreben. Dabei darf aber die Bearbeitungsquantität nicht zulasten der Bearbeitungsqualität erfolgen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die gemeinnützigen Vereine an ihre Abgabepflicht zu erinnern sowie den landeseigenen elektronischen Vordruck weiterzuentwickeln.

Die Finanzämter sollten eine angemessene und gleichmäßige Bearbeitungsdauer ohne Abstriche bei der Qualität unter Beachtung der allgemeinen Bearbeitungsgrundsätze anstreben. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzverwaltung die ihnen zur Verfügung stehende maschinelle Unterstützung vollständig nutzt, weiterentwickelt und darauf hinwirkt, dass fehlende Verfahren möglichst zeitnah zum Einsatz kommen.

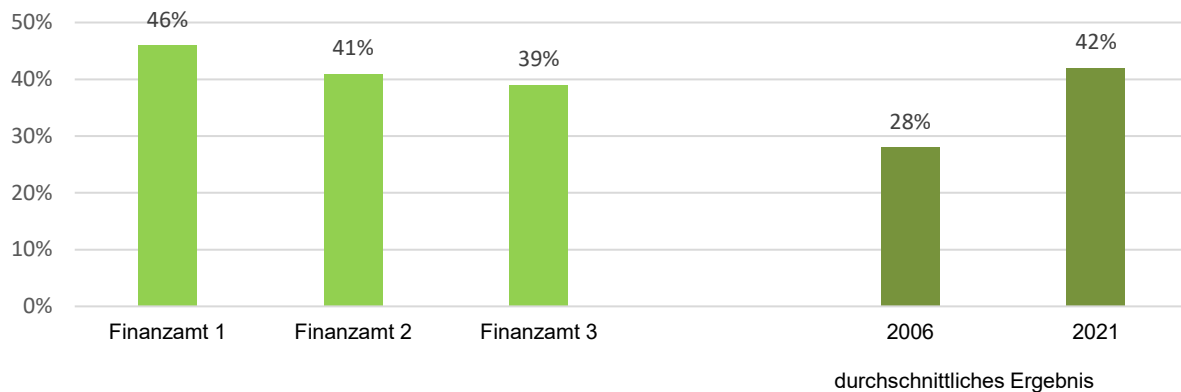
3. Bearbeitungsgrundsätze konsequent anwenden

Nach den Vorgaben der Abgabenordnung müssen die Finanzämter die Steuern nach Maßgabe der Gesetzte gleichmäßig festsetzen.⁸³ Die Steuererklärungen der gemeinnützigen Einrichtungen werden im Wesentlichen personell geprüft. Maschinelle Risikomanagementsysteme kommen dabei nicht zum Einsatz. Die Finanzämter bestimmen Art und Umfang ihrer Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen. Dabei haben sie seit dem Jahr 2017 auch Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Es kann somit auch auf das Verhältnis zwischen voraussichtlichen Arbeitsumfang und dem steuerlichen Erfolg abgestellt werden.⁸⁴ Im Einzelfall soll der Umfang der Ermittlungsbemühungen damit in einem angemessenen Verhältnis zum erreichbaren steuerlichen Ergebnis stehen. Im Bereich der gemeinnützigen Einrichtungen muss dabei jedoch beachtet werden, dass aufgrund der Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen in der Regel keine direkten steuerlichen Ergebnisse erzielt werden. Anders sieht es aber bei Dritten aus, die gemeinnützige Einrichtungen bspw. mit Sach- oder Geldspenden fördern. Auch knüpfen außersteuerliche Tatbestände im Rahmen der Fördermittelbewilligung an die Gemeinnützigkeit einer Einrichtung an.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen haben wir festgestellt, dass die Vertreter der Einrichtungen die Steuererklärungen nicht immer vollständig abgaben. Es fehlten dabei häufig die erforderlichen Angaben und beizubringende Unterlagen. In diesen Fällen mussten die Finanzämter die fehlenden Angaben oder Unterlagen nachfordern. Im Vergleich zur vorangegangenen Prüfung kamen aber die Finanzämter in deutlich mehr Fällen ihrer Ermittlungspflicht nach:

⁸³ § 85 AO.

⁸⁴ Nr. 3 AEAO zu § 88 AO.

Abbildung 17: Anteil der mit Rückfragen bearbeiteten Steuererklärungen

Wir haben aber auch festgestellt, dass die Finanzämter noch nicht in allen Fällen die erforderliche Sorgfalt angewendet haben.

Sie haben beispielsweise nicht konsequent auf die Vorlage von Unterlagen, insbesondere zur Überprüfung der tatsächlichen Geschäftsführung, bestanden. In einem Finanzamt stellten wir bei rund 25 % der eingesehenen Fälle derartige Mängel fest, während dieser Wert bei den beiden anderen geprüften Finanzämtern bei 10 % bzw. 20 % lag. Dabei verkennen wir nicht, dass dieser Wert bei der vorhergehenden Prüfung noch bei 35 % im Durchschnitt gelegen hatte.

Des Weiteren haben wir festgestellt, dass die Finanzämter den Eingang von angeforderten Angaben oder Unterlagen mit der Erteilung des Freistellungsbescheides nicht stetig überwachten.

In den Einnahmen-/Ausgabenrechnungen müssen die gemeinnützigen Einrichtungen ihre Einnahmen und Ausgaben den verschiedenen Sphären zuordnen. Dies ist von erheblicher Bedeutung für die Prüfung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Grundsätze. Die Einnahmen im ideellen Bereich unterliegen beispielsweise nicht der Körperschaft-, Gewerbe- oder Umsatzsteuer. Anders sieht es bei wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben aus. Diese liegen z. B. dann vor, wenn ein gemeinnütziger Verein Einnahmen aus öffentlichen Veranstaltungen erzielt oder einen Onlineshop betreibt. Auch können nachhaltige Verluste im wirtschaftlichen Bereich zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit führen. Sofern die Einrichtungen die Zuordnung unterließen oder sich aus anderen Unterlagen (z. B. Tätigkeitsberichte) ergab, dass diese nicht korrekt war, haben die Finanzämter solche Einnahmen-/Ausgabenrechnungen nicht immer beanstandet.

Für eine korrekte Prüfung der Einnahmen und Ausgaben ist es auch erforderlich, dass die Finanzämter erkennen können, um welche Art von Einnahmen und Ausgaben es sich handelt.

Wir haben festgestellt, dass die Finanzämter nicht durchgängig auf die Vorlage von detaillierten und damit prüfungswürdigen Einnahmen-/Ausgabenrechnungen bestanden.

Die geprüften Finanzämter haben diese Mängel bei der Bearbeitung nicht selten mit der fehlenden steuerlichen Auswirkung bei der Einrichtung gerechtfertigt oder auf die Einhaltung von Zielvorgaben hingewiesen.

Bei der Bearbeitung von Steuerfällen im Bereich der gemeinnützigen Einrichtungen besteht die Besonderheit, dass die Bewertung des steuerlichen Ergebnisses nicht nur den Steuerfall selbst betrifft, sondern sich auch auf andere Steuerpflichtige auswirkt. Insoweit müssen die Finanzämter bei ihrem Auswahlermessen über die Art und den Umfang von Sachverhaltsermittlungen nach unserer Auffassung besonders große Sorgfalt walten lassen. Die steuerlichen Auswirkungen sind im Rahmen der Veranlagungsarbeiten regelmäßig nicht abschätzbar.

Die Überprüfung der tatsächlichen Geschäftsführung ist grundlegende Voraussetzung für die sachgerechte Entscheidung über die Gemeinnützigkeit einer Einrichtung. Gemeinnützige Einrichtungen haben in ihren Steuererklärungen und den dazugehörigen Unterlagen nachzuweisen, dass sie durch ihre tatsächliche Geschäftsführung ihre in der Satzung festgelegten Ziele verfolgt haben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter konsequent auf der Vorlage von prüfungswürdigen Unterlagen über die tatsächliche Geschäftsführung bestehen.

4. Keine einheitliche Beurteilung bei Zuwendungen an Mitglieder

Eine Einrichtung muss ihre steuerbegünstigten Zwecke selbstlos, d. h. uneigennützig verfolgen. Es darf keine Person durch Ausgaben, die dem Zweck der Einrichtung fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden.⁸⁵ So dürfen weder Mitglieder noch Nichtmitglieder unentgeltliche Zuwendungen aus Mitteln der Einrichtung erhalten, die nicht in Erfüllung des Satzungszweckes geleistet wurden. Dies gilt nicht, soweit es sich um Annehmlichkeiten handelt, die allgemein üblich und nach allgemeiner Verkehrsauffassung als angemessen anzusehen sind.⁸⁶ Dies gilt auch im Rahmen der Betreuung der Mitglieder.

Solche Aufwendungen entstehen regelmäßig bei einer kostenlosen oder vergünstigten Bewirtung von Mitgliedern im Rahmen von Mitgliederversammlungen, Weihnachtsfeiern, Vereinsfeiern, Vereinsausflügen oder ähnlichen geselligen Zusammenkünften.

⁸⁵ § 55 Abs. 1 Nr. 3 AO.

⁸⁶ Nr. 11 AEAO zu § 55 Abs. 1 Nr. 1 AO.

Das Ministerium der Finanzen legte bislang keine konkreten Anhaltspunkte oder Wertgrenzen für die Beurteilung von Zuwendungen an Vereinsmitglieder fest. Die Prüfung hat ergeben, dass die Finanzämter hier unterschiedliche Maßstäbe anlegten. Es bestand zwischen den Finanzämtern keine Einigkeit darüber, was bei einer Zuwendung an ein Vereinsmitglied nach allgemeiner Verkehrsauffassung als angemessen anzusehen ist.

So akzeptierte ein Finanzamt jährliche Zuwendungen von bis zu 40 € pro Mitglied, sofern insgesamt 10 % der Gesamteinnahmen des betroffenen Vereins nicht überschritten wurden. Dies führte insbesondere bei kleineren Vereinen dazu, dass die zuvor erwähnte Unschädlichkeitsgrenze von 40 € pro Mitglied und Jahr teilweise nicht angewendet wurde. Bei einem anderen Finanzamt lag der Maßstab je nach Bearbeiter entweder bei 35 € oder 40 € unabhängig von einer Wertgrenze für die Gesamteinnahmen. Im dritten Finanzamt lagen diese Beträge ebenfalls je nach Bearbeiter bei 40 € bzw. 60 €.

Nach unserer Auffassung stehen diese unterschiedlichen Maßstäbe dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung entgegen. Daher sollten hier landeseinheitliche Grundsätze gelten. Es bietet sich nach unserer Auffassung ein Betrag von 60 € pro Mitglied und Jahr an.⁸⁷ Dieser Betrag entspricht der lohnsteuerlichen Freigrenze. Allerdings sollte die Summe der Aufwendungen für die Aufmerksamkeiten zur Betreuung der Mitglieder grundsätzlich nicht über dem Gesamtbeitrag der Vereinsmitglieder liegen.

Um eine gleichmäßige Besteuerung der Vereine sicherzustellen, hält der Landesrechnungshof die Festlegung von landeseinheitlichen konkreten Anhaltspunkten bzw. Wertgrenzen für dringend geboten.

5. Fazit

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat gezeigt, dass die Bearbeitung der Steuererklärungen der gemeinnützigen Einrichtungen in den geprüften Finanzämtern sowohl quantitativ als auch qualitativ ein gutes Niveau erreicht hat. Für eine noch effizientere Bearbeitung sollte das Ministerium der Finanzen gemeinsam mit den Finanzämtern die technischen Möglichkeiten nutzen und weiterentwickeln.

⁸⁷ Vgl. R 19.6 L StR 2023.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, dass notwendige Bearbeitungsschritte nicht aus statistischen Gründen oder aufgrund der vermeintlich geringen steuerlichen Auswirkung bei der Einrichtung selbst unterbleiben. Fehler bei der Besteuerung können nicht nur bei der betroffenen Einrichtung zu ungerechtfertigten Steuervorteilen führen, sondern sich auch bei Dritten im Rahmen von Zuwendungen auswirken. Daher müssen die Finanzämter bei der Anwendung der Bearbeitungsgrundsätze, insbesondere bei ihrem Auswahlermessen über die Art und den Umfang von Sachverhaltsermittlungen besonders große Sorgfalt walten lassen.

Zu beachten ist auch, dass die Übernahme von fehlerhaften Angaben und der Verzicht von notwendigen Unterlagen zu einer ungewollt gefühlten Rechtssicherheit bei den Einrichtungen führen kann.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten – Wirtschaft und Tourismus
Kapitel	08 02	– Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
Titel	685 71	Zuschüsse an Tourismusverbände und andere Organisationen
geprüftes Haushaltsvolumen		– 7.008.447 €

6 Erhebliche Mängel bei der Förderung des Landestourismusverbandes Sachsen-Anhalt e. V.

Der Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. missachtete bei der Erstellung und Umsetzung des Haushaltsplanes sowie bei der Rechnungslegung die Landeshaushaltsordnung.

Der Haushaltsplan des Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. war sehr intransparent. Der Aufbau entsprach nicht den geltenden Grundsätzen.

Zuwendungen des Landes wurden durch den Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. im Haushaltsplan fehlerhaft veranschlagt und gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten fehlerhaft abgerechnet.

Bei der Gewährung von Zuwendungen an den Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. durch das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten sind Verfahrensfehler bei der Erteilung der Zuwendungsbescheide und Abrechnung der Zuwendung aufgetreten.

Durch den Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. wurden unzulässigerweise Vorleistungen erbracht.

Überschüsse aus Vorjahren wurden durch den LTV bei der Abrechnung von Zuwendungen nicht berücksichtigt und Ausgaben gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten falsch abgerechnet.

Der Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. hat unzulässigerweise Rücklagen gebildet und Liquiditätsreserven geschaffen. Die hierfür notwendigen Genehmigungen wurden vom Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten nicht beim Ministerium der Finanzen eingeholt.

Der Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. hat bei der Ausstattung der Dienstzimmer gegen den genehmigten Haushaltsplan und gegen das Besserstellungsverbot verstoßen.

1. Vorbemerkungen

Der Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. (LTV) ist der Dachverband der Tourismuswirtschaft in Sachsen-Anhalt und Netzwerk der Regional- und Fachverbände. Er ist tourismuspolitischer Interessenvertreter und fördert den Tourismus auf Landesebene.

Wir haben im Jahr 2021 die institutionelle Förderung und die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LTV sowie die ordnungsgemäße Abrechnung ausgewählter Projekte beim Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten geprüft. Die Prüfung wurde beim LTV sowie im Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten durchgeführt. Im Rahmen der Prüfung wurden erhebliche Mängel im Bereich der Haushaltsaufstellung und -durchführung sowie der Rechnungslegung durch den LTV, aber auch bei der Zuwendungsgewährung und Abrechnung durch das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten festgestellt.

Unter anderem führt die Prüfung zu nachfolgenden wesentlichen Feststellungen.

2. Intransparenter Haushalt, fehlerhafte Mittelverwendung

a) Intransparenter Haushaltsplan

Gemäß LHO soll der Haushaltsplan eines Zuwendungsempfängers in der Form dem Landeshaushaltsplan entsprechen und nach den für diesen geltenden Grundsätzen aufgestellt sein.⁸⁸ Wird nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung gebucht, kann der Haushaltsplan dem jeweiligen Kontenplan entsprechen⁸⁹.

⁸⁸ Vgl. Nr. 3.4.1 der VV zu § 23 LHO.

⁸⁹ Vgl. Nr. 3.4.2 der VV zu § 23 LHO.

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes ist zu beachten, dass alle Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen und zu buchen sind⁹⁰. Für den Fall, dass der Zuwendungsempfänger nach Einnahmen und Ausgaben bucht, besteht der zahlenmäßige Nachweis aus der Jahresrechnung.

Der LTV bucht nach Einnahmen und Ausgaben und verwendet für die Buchungen den Kontenrahmen nach DATEV⁹¹. Dabei erfolgt eine Trennung nach Personal- und Sachausgaben, getrennt für die jeweiligen Aufgabenbereiche/Kostenstellen.

Wir haben festgestellt, dass Haushaltsplan und Verwendungsnachweis weder eine Bezugnahme auf die nach der Haushaltssystematik des Landes in Frage kommenden Titel noch auf die Konten des LTV enthalten. Auch der Kontennachweis aus der Jahresrechnung lässt keine unmittelbare Bezugnahme auf die Positionen des Haushaltsplanes zu. Eine Prüfung von Haushaltsplan und Verwendungsnachweis ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten verweist in seiner Stellungnahme vom 8. September 2022 zur Prüfungsmitteilung darauf, dass Einnahmen und Ausgaben nach Vereinskontenrahmen gebucht und Sachkonten nach Geschäftsbereichen gebucht würden.

Dies entspricht nicht den Vorgaben der LHO.

Der LTV teilte hierzu in der Stellungnahme vom 8. September 2022 mit, dass er künftig Betriebsabrechnungsbögen mit dem Jahresabschluss erstellen und dem Fördermittelgeber zur Verfügung stellen will. Des Weiteren wird durch den LTV eine Überleitungsrechnung erstellt, aus der der Unterschied der Abrechnung zwischen Steuerbüro und LTV ersichtlich wird.⁹²

Der Landesrechnungshof erwartet künftig eine Anpassung von Haushaltsplan und Verwendungsnachweis an die Vorgaben der LHO, damit eine Prüfung mit einem vertretbaren Aufwand ermöglicht wird.

⁹⁰ Bruttoprinzip, vgl. §§ 15 und 35 LHO.

⁹¹ DATEV ist eine Softwarelösung insbesondere für Steuerberater und Buchhalter, die es ermöglicht, die Finanzbuchhaltung zu verwalten.

⁹² Die Pflicht hierzu ergibt sich bereits aus Nr. 3.4.2 der VV zu § 23 LHO.

b) Deckungsmöglichkeit bei Sachausgaben

Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) sind grundsätzlich unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.⁹³ Der Haushaltsplan ist verbindlich.⁹⁴ Die Bewilligungsbehörde darf die Verwendung von Mitteln für Zwecke eines anderen Ansatzes zulassen.⁹⁵ Von der Möglichkeit nachträglicher Umbewilligung darf nicht ohne entsprechende Prüfung Gebrauch gemacht werden, da sonst die Regelung über die Verbindlichkeit des Haushaltsplans weitgehend ins Leere laufen könnte.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hat im Bewilligungsbescheid für 2019 geregelt, dass Einsparungen bei Personalausgaben nicht für andere Ausgaben und Einsparungen bei anderen Ausgaben nicht zur Deckung bei Personalausgaben herangezogen werden dürfen.

Der LTV hat dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten erst nach Ablauf des Haushaltsjahres 2019 am 10. Februar 2020 angezeigt, dass er Minderausgaben beim Personal für weitere Sachausgaben verwendet hat. Diesen Änderungen wurde am 11. März 2020 nachträglich zugestimmt. In den abgerechneten Sachausgaben waren u. a. unzulässige Vorleistungen enthalten (siehe unter Nr. 3).

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass es unsere Hinweise zum Anlass nimmt, künftig Einsparungen bei Personalausgaben für zusätzliche Sachausgaben nur noch in begründeten Einzelfällen zu genehmigen.

Eine Verstärkung der Sachausgaben durch Minderausgaben beim Personal ist im Landeshaushalt in der Regel ausgeschlossen. Eine solche Verstärkung sollte bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern daher auch nur in begründeten Einzelfällen zugelassen werden.

⁹³ Vgl. Nr. 5.1 der VV zu § 44 LHO.

⁹⁴ Vgl. Nr. 1.2 ANBest-I.

⁹⁵ Vgl. Nr. 5.1 der VV zu § 44 LHO.

c) Überschreitung von Deckungsansätzen

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hat in seinem Zuwendungsbescheid für 2019 keine Regelungen zur Deckungsfähigkeit der Sachausgaben getroffen. Der LTV hat dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten mit Schreiben vom 10. Februar 2020 mitgeteilt, dass in Teilbereichen Mehr- bzw. Minderausgaben geleistet wurden.

Für die Jahre 2020 und 2021 hat das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten in den Zuwendungsbescheiden bei Sachkostenansätzen pauschale Überschreitungen von 5 % zugelassen. Die Überschreitung soll durch Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden.

Eine solche pauschale Regelung stellt eine Abweichung von den ANBest-I dar.⁹⁶ Für eine solche Regelung wäre gemäß VV zur LHO das Einvernehmen des Ministeriums der Finanzen erforderlich.⁹⁷ Dieses liegt nicht vor.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte hierzu in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass künftig die pauschale 5 % Regelung nicht mehr in den Zuwendungsbescheiden verwandt wird.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass künftig durch das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten die Regelungen der ANBest-I konsequent umzusetzen sind.

3. Fehlerhafte Veranschlagung und Abrechnung von Zuwendungen

Der Haushaltsplan muss alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben enthalten.⁹⁸ Er ist verbindlich.⁹⁹

Der LTV ist verpflichtet, dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten Änderungen anzuzeigen, die für die Bewilligung der Zuwendung erheblich sind.¹⁰⁰

⁹⁶ Vgl. Nr. 1.2 ANBest-I.

⁹⁷ Vgl. Nr. 14.1 der VV zu § 44 LHO.

⁹⁸ Vgl. Nr. 3.4 der VV zu § 23 LHO.

⁹⁹ Vgl. Nr. 1.2 ANBest-I.

¹⁰⁰ Vgl. Nr. 5 ANBest-I.

Ergeben sich nicht geplante Einnahmen oder erhöhen sich diese im Vergleich zum Haushaltsplan oder reduzieren sich die Ausgaben, so ermäßigt sich auch die Zuwendung bei einer Fehlbedarfsfinanzierung.¹⁰¹

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten bewilligte dem LTV im Rahmen einer institutionellen Förderung für das Jahr 2018 eine Zuwendung i. H. v. 220.000 €. Im Zuwendungsbescheid ist keine Finanzierungsart angegeben. Aufgrund des im Nachgang erfolgten Schriftverkehrs war aber auch für den LTV erkennbar, dass es sich um eine Fehlbedarfsfinanzierung handelt.

Wir haben festgestellt, dass im Zuwendungsantrag für das Jahr 2018 Mieteinnahmen aus einem Untermietvertrag mit dem Verein T nicht berücksichtigt wurden. Diese waren monatlich fällig, der Untermietvertrag bestand schon seit 2008 und hätte somit berücksichtigt werden müssen.

Erst mit Schreiben vom 19. April 2018 bzw. 30. Mai 2018 hat der LTV die „zusätzlichen“ Einnahmen angezeigt. Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hat daher die bewilligte Zuwendung auf rund 212.385 € reduziert.

Tatsächlich ergaben sich Mehreinnahmen i. H. v. rund 14.239 €. Eine weitere Reduzierung der Zuwendung für 2018 hätte erfolgen müssen. Eine Verwendung der zusätzlichen Einnahmen durch den LTV erfolgte zur kurzfristigen Begleichung offenstehender Rechnungen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte mit, dass es selbst keine Prüfung der Angaben des LTV vorgenommen hat, da das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Börde den Jahresabschluss des LTV prüft.

Die Zuwendung wurde dem LTV in der zuletzt bewilligten Höhe belassen und keine weitere Anpassung vorgenommen. Im Ergebnis der Prüfung des Verwendungsnachweises wurde dem LTV mitgeteilt, dass aufgrund der derzeitigen Aktenlage keine Bedenken bestehen, dem LTV die bewilligten Fördermittel zu belassen. Wir halten das Vorgehen für besonders kritikwürdig, da das Land selbst keine Prüfung der Angaben des LTV im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung vornahm, sondern sich auf die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Börde verlässt.

¹⁰¹ Vgl. Nr. 2 ANBest-I.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass es unseren Hinweis zum Anlass nimmt, die Angaben des LTV ergänzend zur Prüfung durch den Prüfungsausschuss des Landkreises Börde stichprobenartig zu prüfen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass alle Einnahmen und Ausgaben, die bei der Haushaltsplanung bereits bekannt sind, berücksichtigt werden müssen. Der Grundsatz der Vollständigkeit ist einzuhalten. Der Haushaltsplan muss dem Grundsatz der Haushaltsgenauigkeit und -wahrheit entsprechen.

Veränderungen bei Einnahmen oder Ausgaben, die zu einer Änderung der Zuwendungshöhe führen, sind künftig rechtzeitig anzuzeigen. Der Landesrechnungshof hält es zudem für erforderlich, dass der Verwendungsnachweis künftig durch das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten eigenständig geprüft wird.

4. Unzulässige Vorleistungen

Leistungen des Landes dürfen vor dem Empfang der Gegenleistung (Vorleistungen) nur vereinbart oder bewirkt werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist.¹⁰²

Die VV zur LHO regelt hierzu, dass ein besonderer Umstand nicht gegeben ist, wenn am Ende des Haushaltsjahres Ausgaben vor Fälligkeit geleistet werden, um zu verhindern, dass die Mittel sonst verfallen.¹⁰³ Die Gründe für die Vereinbarung oder Bewirkung der Vorleistungen sind aktenkundig zu machen.

Die A-GmbH unterbreitete dem LTV am 11. Dezember 2019 ein unverbindliches Vermietungsangebot für den Elbauenpark (Jahrtausendturm). Ziel war die Durchführung eines Parlamentarischen Abends am 24. Juni 2020 bei gleichzeitiger vorläufiger Reservierung des Termins bis zum 30. Januar 2020.

Am 20. Dezember 2019 ging vom Vermieter eine Rechnung über den gesamten Mietpreis mit Fälligkeit 30. Dezember 2019 beim LTV ein. Diese Rechnung entsprach aber nicht dem Angebot des Vermieters vom 11. Dezember 2019, der eine vorläufige Reservierung des Termins auch ohne Anzahlung bis zum 30. Januar 2020 zugesagt hatte.

¹⁰² Vgl. § 56 Abs. 1 LHO.

¹⁰³ Vgl. VV Nr. 2 zu § 44 LHO.

Der LTV hat die Rechnung am 27. Dezember 2019 in voller Höhe von 3.451 € bezahlt.

Der Parlamentarische Abend ist im Jahr 2020 ausgefallen und fand erst im September 2021 statt. Die als Vorleistung gezahlte Miete verblieb nach Auskunft des LTV beim Vermieter.

In einem anderen Fall hat der LTV die B-GbR nach beschränkter Ausschreibung am 4. Dezember 2019 beauftragt, eine Webseite zu erstellen. Nach dem Angebot war bis zum 20. Dezember 2019 die kurzfristige Erstellung einer Dummy-/Übergangsseite geplant.

Weitere Aufgaben wie z. B. Konzeption, Gestaltung, Programmierung, Test, Abnahme und Onlinestellung waren für den Zeitraum Januar bis April 2020 geplant. Die Zahlungskonditionen waren „in Abstimmung mit dem Auftraggeber“ vorgesehen.

Der LTV hat die Abnahme der Leistung am 12. Mai 2020 bestätigt. Bezahlt wurden auf Grundlage der Rechnung des Auftragnehmers bereits am 17. Dezember 2019 rund 85 % des Auftragswertes (rund 12.446 €).

Im Rahmen der Erneuerung von Büroausstattung des Geschäftsführerzimmers im Jahr 2019 hat der LTV eine Ergänzung der Möbel im Dezember 2019 mit einem Auftragswert von rund 209 € beauftragt. Die Ware hat er nach den vorliegenden Unterlagen erst im Februar 2020 erhalten, die Rechnung hierfür aber bereits ausdrücklich noch für das Jahr 2019 bewirkt und am 19. Dezember 2019 bezahlt. In seiner E-Mail vom 2. Dezember 2019 an die beauftragte Firma führt der LTV hierzu aus, dass er die Rechnung noch in diesem Jahr, bis spätestens 16. Dezember 2019 braucht, selbst wenn die Lieferung nicht in diesem Jahr erfolgt.

Nach unserer Auffassung liegen in den dargestellten Fällen keine besonderen Umstände vor, die Vorleistungen begründen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten und der LTV teilen in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hierzu mit, dass sie künftig bemüht sind, Vorleistungen zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten künftig im Rahmen seiner Aufsichtspflichten besonders darauf hinwirkt, dass Vorleistungen nur im Rahmen der gesetzlichen Regelungen erbracht werden.

5. Überschüsse wurden nicht berücksichtigt

Überschüsse aus dem Zweckbetrieb sind Deckungsmittel im Sinne von Nr. 2.2 ANBest-I. Somit mindert sich die Zuwendung bei einer Fehlbedarfsfinanzierung um den vollen in Betracht kommenden Betrag.

a) Haushaltsjahr 2019

Der LTV hat mit Schreiben vom 10. Februar 2020 nicht verbrauchte Mittel i. H. v. rund 9.342 € beim Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten angezeigt. Hierin sind Überschüsse aus dem Zweckbetrieb i. H. v. rund 8.308 € nicht enthalten. Dieser Betrag wurde durch den LTV eigenmächtig für das Projekt „Ausbau und Aufbau dezentraler Datenknoten im Tourismusnetzwerk“ verwendet, ohne dass hierfür die Zustimmung vom Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten vorlag. Einer beabsichtigten Änderung des Haushaltsplanes wurde zugestimmt. Die vom LTV bezweckte Verwendung des Überschusses bzw. erforderliche Absenkung der Zuwendung wurde nicht geprüft.

Nach unserer Ansicht war der Einsatz des Überschusses für das genannte Projekt nicht zulässig.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass es künftig entsprechende Fälle einer gesonderten Prüfung unterziehen wird.

Der LTV musste im Jahr 2019 Mittel für eine Projektförderung i. H. v. rund 8.267 € an die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) zurückzahlen. Zur Finanzierung dieser Rückzahlung hätten Fördermittel, die nicht im Projekt verwendet wurden, dienen müssen. Diese Rückzahlung wurde aber als zuwendungsfähige Auszahlung im Rahmen der institutionellen Förderung abgerechnet. Eine Beanstandung des Verwendungsnachweises durch das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten erfolgte nicht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte u. a. im Rahmen der erneuten Stellungnahme am 7. Juli 2023 mit, dass nicht mehr nachvollzogen werden kann, warum die damalige Rückzahlung als zuwendungsfähige Ausgabe berücksichtigt wurde. Derartige Fälle werden in der Zukunft einer gesonderten Prüfung unterzogen, entsprechend unserer Hinweise.

Es verweist auch darauf, dass u. a. aufgrund der mittlerweile erfolgten Auflösung der Liquiditätsreserve in 2023 und der vor diesem Hintergrund in 2023 verminderten institutionellen Förderung keine Rückzahlung nachgefordert wurde.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass alle Einnahmen künftig berücksichtigt werden.

Er weist darauf hin, dass zurückzuzahlende Zuwendungen keine förderfähigen Ausgaben sind. Nicht zuwendungsfähige Kosten sind bei der Bemessung der Zuwendung zu berücksichtigen. Zu Unrecht gewährte Zuwendungen sind zurückzufordern.

b) Haushaltsjahr 2020

Für das Haushaltsjahr 2020 wurde im Zuwendungsbescheid u. a. geregelt, dass Einsparungen bei Ausgaben nicht zur Deckung von Personalausgaben ohne vorherige Genehmigung durch die Bewilligungsbehörde herangezogen werden dürfen.

Der LTV hat zuletzt mit E-Mail vom 17. Dezember 2020 Änderungen im Haushaltsplan angezeigt. Danach war von zuwendungsfähigen Personalausgaben i. H. v. 479.500 € und Sachausgaben i. H. v. 350.870 € auszugehen.

Der LTV hat ohne Berücksichtigung der Ausgaben für den Zweckbetrieb im Ergebnis rund 15.000 € mehr verausgabt, als veranschlagt waren. Darunter waren auch rund 6.190 € für Personalausgaben. Diese Ausgaben wurden u. a. aus Überschüssen des Zweckbetriebes finanziert. Es handelt sich hierbei nicht um zweckgebundene Mehreinnahmen. Eine vorherige Genehmigung, wie im Bewilligungsbescheid festgeschrieben, wurde durch das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten nicht erteilt. Eine Rückforderung ist nicht erfolgt. Ein entsprechender Hinweis, dass die Genehmigung bei höheren Personalausgaben erforderlich ist, wurde bereits im Zusammenhang mit dem Haushaltsjahr 2019 abgegeben.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung auch hierzu mit, dass aufgrund personeller Veränderungen beim LTV der Sachverhalt nicht mehr eindeutig nachvollzogen werden konnte. In Folge einer Regelungslücke war der Umgang mit den Einnahmen aus dem Zweckbetrieb bisher nicht eindeutig geregelt. Der LTV wird künftig unerwartete Einnahmen beim Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten anzeigen und das weitere Vorgehen abstimmen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig die Bedingungen des Zuwendungsbescheides zwingend eingehalten werden. Die Prüfungen des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten sind künftig so auszurichten, dass die sachgerechte Abrechnung von Ausgaben sichergestellt wird.

6. Unzulässige Bildung von Rücklagen und Liquiditätsreserven

Rücklagen und Rückstellungen dürfen nicht gebildet werden, es sei denn, dies ist gesetzlich vorgeschrieben.¹⁰⁴ Die Umsatzsteuer, die als Vorsteuer abziehbar ist, gehört nicht zu den zuwendungsfähigen Kosten.¹⁰⁵ Für die abziehbare Vorsteuer bedeutet dies, dass sie entweder von der eigenen Umsatzsteuer abgezogen werden kann oder sich ein Erstattungsanspruch gegenüber dem Finanzamt ergibt. Im Saldo fallen also keine Ausgaben an.

Der LTV kann die für Lieferungen und Leistungen entfallene Umsatzsteuer durch Vorsteuerabzug zurückfordern, wenn mit den Ausgaben steuerpflichtige Einnahmen verbunden sind.¹⁰⁶ Nach unseren Feststellungen betrifft dies den Zweckbetrieb.

Zu erwartende Steuervorteile werden durch den LTV im Haushaltsplan nicht ausgewiesen. Somit können sie bei der Bemessung der Zuwendung durch das Land nicht berücksichtigt werden.

Der LTV hat im Jahr 2019 eine Umsatzsteuererstattung i. H. v. rund 6.167 € (einschließlich Zinsen) erhalten. Diese wurden nicht zur Verringerung der Zuwendung vom Land eingesetzt. Sie wurden mit Zustimmung des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten der Rücklage zugeführt.

Der Vorteil, der sich aus der abziehbaren Vorsteuer ergibt, hätte bei der Bemessung der Zuwendung durch das Land berücksichtigt werden müssen. Dies gilt auch, wenn die Vorteile erst zu einem späteren Zeitpunkt mit der Rückzahlung durch das Finanzamt entstehen.

Am Jahresende verfallen nicht verbrauchte Zuwendungen.¹⁰⁷ Der LTV verfügt über Liquiditätsreserven (2010: rund 9.158 €, 2018: rund 98.780 €, 2020 rund 85.313 €)¹⁰⁸. Davon sind rund 6.167 € als Rücklage ausgewiesen und rund 2.534 € als Mietkaution gebunden.

¹⁰⁴ Vgl. Nr. 1.6 ANBest-I.

¹⁰⁵ Vgl. Nr. 2.6 der VV zu § 44 LHO.

¹⁰⁶ Vgl. § 15 Abs. 1 und 2 Umsatzsteuergesetz.

¹⁰⁷ Vgl. Nr. 1.5 ANBest-I.

¹⁰⁸ Vgl. LT-Drs. 7/5713.

Die Notwendigkeit der Bildung von Liquiditätsreserven wurde in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung unter anderem mit der Finanzierung von Personalkosten zum Jahresanfang und als Eigenmittelbestand zur Projektfinanzierung, der unterjährig eingesetzt werden muss, durch das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten begründet. Vor diesem Hintergrund wurde der Bestand der Liquiditätsreserve beim LTV belassen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner erneuten Stellungnahme vom 7. Juli 2023 mit, dass das Ministerium der Finanzen keine Ausnahme von Nr. 1.6 AN-Best-I erteilt hat. Der LTV wurde insoweit informiert, dass die Rücklage bis spätestens in 2023 vollständig abzubauen ist sowie zukünftig keine neuen Rücklagen aufzubauen sind, es sei denn, es besteht ein gesetzliches Erfordernis. Nach Auskunft des LTV wurden die Rücklagen bis Ende Mai 2023 vollständig abgebaut.

Im Zuge unserer Prüfung wurde unter anderem festgestellt, dass die Reserve zur Finanzierung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben (hier Dienstzimmerausstattung für die Geschäftsführung) verwendet wurde. Abstimmungen zwischen LTV und dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hinsichtlich der Ausnahme über den notwendigen Betrag der Rücklage wurden nicht dokumentiert.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Erstattungen, die auf nicht zuwendungsfähigen Ausgaben beruhen und zu einer Erhöhung der Deckungsmittel führen, auf die Zuwendung angerechnet werden müssen. Zuführungen zur Rücklage sind unzulässig. Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig Steuererstattungen bei der Bemessung der Zuwendung berücksichtigt werden.

Er erwartet zudem, dass künftig vor Bildung der Rücklagen eine entsprechende Ausnahmeentscheidung beim Ministerium der Finanzen eingeholt wird.

7. Unzulässige Ausstattung des Dienstzimmers für die Geschäftsführung

Der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete.¹⁰⁹ Das Besserstellungsverbot gilt für sämtliche mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Regelungen. Dazu gehört auch die Ausstattung der Dienstzimmer.¹¹⁰

¹⁰⁹ Vgl. Nr. 1.3 ANBest-I.

¹¹⁰ Vgl. Dittrich, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erläuterung 31.1 zu § 44 BHO.

Das Ministerium der Finanzen hat in Anlage 5 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Sachsen-Anhalt (HTR-LSA) – Haushaltsaufstellung 2019 – Höchstsätze für die Ausstattung der Dienstzimmer für Beamte und vergleichbare Beschäftigte festgelegt, die nach Nr. 4.3.1 i. V. m. 4.5 HTR-LSA ausdrücklich auch bei institutionell geförderten Einrichtungen einzuhalten sind.

Der Höchstsatz liegt

- für die Ausstattungsgruppe 2 (z. B. Leiter in übergeordneten Organisationseinheiten bei oberen und mittleren sowie Leiter von unteren Landesbehörden und entsprechenden Landeseinrichtungen) bei 4.600 €,
- für die Ausstattungsgruppe 3 (Bedienstete der Besoldungsgruppen A 13 bis A 16, Leiter abgeschlossener Organisationseinheiten und vergleichbare Beschäftigte) bei 3.500 €. ¹¹¹

Der LTV hat im Jahr 2019 die Büroausstattung für das Geschäftsführerzimmer erneuert.

Wir haben insoweit festgestellt, dass die Dienstzimmerausstattung für die Geschäftsführung aufgrund fehlender Veranschlagung im Haushaltsplan nicht Grundlage des Zuwendungsbescheides an den LTV vom 1. März 2019 war. Erst im November 2019 wurden Ausgaben für Büro- und Geschäftsausstattung beantragt und genehmigt. Als Verwendungszweck waren der Konferenzraum und Mitarbeiterarbeitsplätze vorgesehen. Dabei wurde die Ausstattung für das Geschäftsführerzimmer bereits am 1. April 2019 beauftragt und die Rechnung am 27. Mai 2019 nach Erhalt der Möbel beglichen. Der LTV ist somit zum Zeitpunkt der Beschaffung der Dienstzimmerausstattung vom genehmigten Haushaltsplan abgewichen.

Die Ausgaben für die Dienstzimmerausstattung der Geschäftsführung beliefen sich auf insgesamt rund 10.496 €. Der LTV hat nach den vorgelegten Unterlagen Angebote angefordert, die zwischen rund 10.496 € und 20.443 € lagen. Wenngleich der LTV das günstigste der vorliegenden Angebote gewählt hat, liegt dieses mehr als doppelt so hoch wie für vergleichbare Beschäftigte des Landes.

¹¹¹ Vgl. <https://www.mf.lsa-net.de/index.php?id=616>, mit Zuschlag für Arbeitsplätze mit Bildschirmunterstützung (900 € je Arbeitsplatz).

Der Prüfvermerk des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten vom 5. November 2020 zum Verwendungsnachweis für das Jahr 2019 trifft zum Verstoß gegen das Besserstellungsverbot bei der Beschaffung der Dienstzimmerausstattung der Geschäftsführung keine Aussagen.

Der LTV hat zum Zeitpunkt der Beschaffung bei der Ausstattung des Dienstzimmers der Geschäftsführung gegen das Besserstellungsverbot sowie gegen Haushaltsrecht verstoßen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass der LTV Anpassungsbedarfe am Haushaltsplan künftig frühzeitig beim Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten anzeigen und die Bewilligung abwarten werde. Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten werde bei künftigen Verwendungsnachweisprüfungen die Beachtung der Einhaltung der Vorgaben der Haushaltstechnischen Richtlinien beachten.

In der Stellungnahme wird zudem angegeben, dass der als Dienstzimmer bezeichnete Raum mehrere Funktionen erfülle, wodurch die erhöhten Kosten zustande kamen. Neben der „normalen“ Büroausstattung wurden zusätzliche Möbel für die Lagerung von Akten (nach Auflösung des Mietvertrages für den Aktenraum) erworben. Des Weiteren wurden Möbel für Beratungen angeschafft, da das Dienstzimmer künftig auch als Beratungsraum genutzt werde.

In seiner erneuten Stellungnahme vom 7. Juli 2023 teilte das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten ergänzend mit, dass der LTV glaubhaft versichert habe, dass ihm die Obergrenzen der Haushaltstechnischen Richtlinien hierfür nicht bekannt waren, diese jedoch künftig eingehalten würden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der LTV künftig das Besserstellungsverbot einhält.

8. Verfahrensfehler bei Zuwendungsgewährung

Änderungen von Zuwendungsbescheiden sind grundsätzlich durch schriftlichen Änderungsbescheid vorzunehmen. Aus Vereinfachungsgründen ist es vertretbar, auf ein förmliches Verfahren zu verzichten, wenn dadurch die Rechtsklarheit zwischen der Bewilligungsbehörde und dem Zuwendungsempfänger nicht in Frage gestellt ist.

a) Fehlender Änderungsbescheid

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten hat dem LTV für das Jahr 2020 ursprünglich eine Zuwendung i. H. v. 820.000 € bewilligt. Nach Änderungsantrag des LTV wurde diese Zuwendung mit Änderungsbescheid auf 797.410 € abgesenkt.

Im Dezember 2020 teilte der LTV dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten nochmals mit, dass sich für die bewilligte Zuwendung erneut eine Veränderung ergibt. Die entsprechende E-Mail hierzu enthält alle wesentlichen Daten. Zwischen dem LTV und dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten erfolgten telefonische Abstimmungen hierzu. Ein Änderungsbescheid bzw. eine Bestätigung des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten, z. B. in Form einer E-Mail, liegt nicht vor.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten – Wirtschaft und Tourismus teilte hierzu in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung unter anderem mit, dass es unsere Hinweise berücksichtigen und Änderungsbescheide erstellen wird.

Der Landesrechnungshof hält es aus Gründen der Rechtssicherheit für erforderlich, dass Änderungen im Haushaltsplan des LTV schriftlich durch Änderungsbescheid erfolgen werden.

b) Vorzeitiger Maßnahmebeginn

Zuwendungen dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.¹¹²

Am 24. Juni 2019 bewilligte das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten der Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IMG) eine Zuwendung i. H. v. 30.000 € für verschiedene Marketingmaßnahmen für das Projekt „Straße der Romanik“. Am 9. August 2019 wurde eine Erhöhung um 10.000 € bewilligt. Diese Kostenerhöhung war für eine Kooperation mit dem Regionalverband WelterbeRegion Anhalt-Dessau-Wittenberg e. V. zur Bewerbung des Jahresthemas 2020 „Gartenträume in Sachsen-Anhalt“ gedacht.

¹¹² Vgl. Nr. 1.3 der VV zu § 44 LHO.

Im Verwendungsnachweis vom 24. Juni 2020 legte die IMG zu den genannten Maßnahmen zwei Rechnungen über insgesamt 10.000 € vor. Darin enthalten war der Vermerk, dass sich die Rechnungen auf eine Kooperationsvereinbarung vom 26. Juni 2019 zu gemeinsamen Marketingmaßnahmen beziehen.

Die IMG hat sich schon vor Bewilligung der Zuwendung zu entsprechenden Leistungen gegenüber dem WelterbeRegion Anhalt-Dessau-Wittenberg e. V. verpflichtet. Der Prüfvermerk des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten enthält hierzu keine Aussagen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten weist in seiner Stellungnahme vom 7. Juli 2023 u. a. darauf hin, dass die Prüfung des Verwendungsnachweises zu dem oben genannten Projekt bereits abgeschlossen war. Der Zuwendungszweck des Projektes würde mit den bewilligten Mitteln vollständig erreicht. Die IMG wurde bezüglich der Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben sensibilisiert. Das Ministerium sehe daher davon ab, Weiteres zu veranlassen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Vorhaben, zu deren Ausführung und Finanzierung sich die Antragstellenden bereits verpflichtet haben, nicht gefördert werden dürfen.

9. Fazit

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung des Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. erhebliche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung festgestellt. Darüber hinaus hat er auch Fehler bei der Gewährung der Zuwendungen und bei der Abrechnung beim Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten beanstandet.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. nunmehr die Vorgaben aus dem Zuwendungsrecht einhält. Er erwartet künftig u. a., dass

- **der Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. einen Haushaltsplan und eine Haushaltsrechnung vorlegt, die die Regelungen der LHO einhalten und die ohne erheblichen Aufwand prüfbar sind.**
- **Vorleistungen nur noch innerhalb der gesetzlichen Vorgaben erbracht werden.**

- **der Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. das Besserstellungsverbot einhält.**
- **bei der Mittelverwendung durch den Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. die rechtlichen Vorgaben beachtet werden.**

Erwirtschaftete Überschüsse sind bei der Gewährung von Zuwendungen zu berücksichtigen. Der Landesrechnungshof erwartet hierzu künftig eine Anpassung bei der Finanzierung und Abrechnung der Maßnahmen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass entsprechende Genehmigungen zur Bildung von zulässigen Rücklagen rechtzeitig durch das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten eingeholt werden.

Er erwartet künftig vom Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten, dass

- **alle planbaren Einnahmen im Haushaltsplan des Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. bei der Bewilligung und bei der Abrechnung der Zuwendungen berücksichtigt werden.**
- **eine stärkere Kontrolle bei der Verwendungsnachweisprüfung erfolgt.**
- **bei der Mittelverwendung durch den Landestourismusverband Sachsen-Anhalt e. V. die rechtlichen Grundlagen beachtet sowie bei der Prüfung der Verwendung die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden.**
- **Verstöße im Zusammenhang mit dem vorzeitigen Maßnahmebeginn berücksichtigt werden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	09	– Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten – Wirtschaft und Tourismus
Kapitel	09 03	–
	13 90	–
Titel		– diverse
geprüftes Haushaltsvolumen		– ca. 2,2 Mio. €

7 Die Schaffung klimastabiler Wälder ist gefährdet

Die Einhaltung der gesetzlichen Wiederaufforstungspflicht ist nicht immer gewährleistet. Die entwaldeten Flächen sind nicht vollständig erfasst. Es fehlt ein Wiederbewaldungsprogramm für Sachsen-Anhalt.

Das Ministerium nahm die Förderung der Wiederaufforstung nicht in die „Richtlinie Waldschutz“ auf. Dadurch konnten die Kleinprivatwaldbesitzer die höheren Fördersätze nicht in Anspruch nehmen.

Die im Haushalt veranschlagten Mittel für den Waldumbau zu klimastabilen Wäldern erreichen die Waldbesitzer nicht. Quantitative Ziele des Waldumbaus und der Wiederaufforstung werden verfehlt. Der Nichtstaatswald braucht mehr öffentliche Unterstützung. Der Schutz neuer Forstkulturen vor Wildschäden ist kostspielig. Späte Mittelfreigaben erschweren die Programmdurchführung. Die Förderbedingungen weichen von den Zielen der Förderung klimastabiler Mischwälder ab.

1. Vorbemerkungen

Wir haben im Jahr 2022 die Verwendung der Fördermittel für Maßnahmen des Waldschutzes und Waldumbaus im Privat- und Körperschaftswald (Nichtstaatswald) geprüft.

Sachsen-Anhalt hat nach den Ergebnissen der dritten Bundeswaldinventur (2012) 532.481 ha Waldfläche. Das sind rund 26 % der Landesfläche (2.045.029 ha). Der grundsätzlich förderfähige Privat- und Körperschaftswald nimmt einen Anteil von 337.883 ha (rund 63 %) ein.

Die Extremwetterereignisse der vergangenen Jahre (Stürme und Trockenheit) mit folgendem Schädlingsbefall (Borkenkäfer) führten zum Absterben ganzer Waldbestände und dem Entstehen großer entwaldeter Kahlflächen (z. B. im Harz). Auf diesen Flächen hat der Wald seine Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen verloren.

In Sachsen-Anhalt sind infolge dieser Ereignisse mehr als 25.000 ha Kahlflächen entstanden, die wiederbewaldet werden müssen, davon liegen ca. 12.275 ha im Nichtstaatswald (Tendenz steigend). Aufgrund von hohen Temperaturen und regional unterdurchschnittlichen Niederschlägen verschlechtert sich der Gesundheitszustand der Wälder zunehmend. Laut Waldzustandsbericht 2022 für Sachsen-Anhalt¹¹³ ist die mittlere Kronenverlichtung für alle Baumarten und Altersgruppen auf einen Höchstwert von 27 % gestiegen. Damit sind etwa ein Drittel der Baumkronen deutlich geschädigt und das Wachstum der Bäume erheblich beeinträchtigt.

Der Klimawandel erfordert bei aktuellen und künftigen Waldumbaumaßnahmen die Anpflanzung klimastabiler naturnaher Mischwälder, um den Wald mit seinen vielfältigen Funktionen nachhaltig zu sichern.

Der Bund und das Land Sachsen-Anhalt verfolgen mit ihren Waldgesetzen^{114,115} den Zweck, den Wald wegen

- seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und
- seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion)

zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren, seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern und die Forstwirtschaft zu fördern.

¹¹³ Waldzustandsbericht 2022 für Sachsen-Anhalt, Herausgeber: Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt, Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten.

¹¹⁴ Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) vom 2. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Art. 112 Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsg (MoPeG) vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

¹¹⁵ Gesetz zur Erhaltung und Bewirtschaftung des Waldes, zur Förderung der Forstwirtschaft sowie zum Betreten und Nutzen der freien Landschaft im Land Sachsen-Anhalt (Landeswaldgesetz Sachsen-Anhalt – LWaldG) vom 25. Februar 2016 (GVBl. LSA S. 77), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des G über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Land Sachsen-Anhalt und weiterer G vom 5. Dezember 2019 (GVBl. LSA S. 946).

Das Land fördert Maßnahmen des Waldumbaus und des Waldschutzes nach der „Richtlinie Forst 2019“ und der „Richtlinie Waldschutz“. Es verfolgt mit der Förderung folgende Zielsetzungen:

- Die Entwicklung stabiler, standortgemäßer, vitaler Wälder unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit sowie des Klimawandels. Naturnahe Wälder sichern die biologische Vielfalt und tragen zur Verbesserung der ökologischen Funktionen bei.
- Die Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald. Dies soll durch Waldschutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Sicherung (vorbeugende Maßnahmen) oder Wiederherstellung von Waldökosystemen erreicht werden.

Der Bund unterstützt forstwirtschaftliche Maßnahmen der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK – Förderbereich 5: Forsten)¹¹⁶. Die Europäische Union (EU) kofinanziert nationale Fördermaßnahmen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).¹¹⁷

2. Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald

2.1 Die Einhaltung der Wiederaufforstungspflicht ist nicht immer gewährleistet

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten schätzte im Jahr 2022 ein, dass eine vollständige Wiederbewaldung nach den Extremwetterereignissen in Sachsen-Anhalt einen Zeitraum von zehn bis zwölf Jahren erfordert. Es sei deshalb die gesetzliche Wiederaufforstungspflicht von drei Jahren nicht einzuhalten (§ 10 Abs. 1 LWaldG).

Gründe hierfür sind in der nicht ausreichenden Verfügbarkeit von forstlichen Pflanzen und Dienstleistungen zu sehen. Fehlendes Eigenkapital der Waldbesitzer und limitierte Fördermittel für den Nichtstaatswald schränken eine zeitnahe Wiederbewaldung ein.

¹¹⁶ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2022-2025, Herausgeber: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Stand: April 2022.

¹¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 S. 487), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2022/1033 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2022 (ABl. L 173 S. 34).

Wir haben darauf hingewiesen, dass die Überwachung der gesetzlichen Wiederaufforstungspflicht und die in größerem Umfang zu erwartenden Härtefallentscheidungen (Fristverlängerungen) den unteren Forstbehörden einen hohen Verwaltungsaufwand verursachen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass eine pauschale forstrechtliche Verlängerung der Wiederaufforstungspflicht bei Schadereignissen von nationaler Tragweite im Rahmen der bestehenden forstrechtlichen Regelungen nicht erforderlich sei und eher als kontraproduktiv zu bewerten ist. Das forstrechtliche „Strecken“ und „Begleiten“ der Wiederaufforstung zur Unterstützung von Waldbesitzer werde favorisiert und bereits im Rahmen der Fachaufsicht gegenüber den Forstbehörden umgesetzt.

Das Ministerium ergänzte in seiner Stellungnahme vom 30. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass nach den vergangenen fünf Jahren ohnehin vorgesehen sei, die Aktivitäten der unteren Forstbehörden hinsichtlich der Wiederaufforstungspflicht zu forcieren.

Wir geben zu bedenken, dass die Veranlassungen des Ministeriums für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten grundsätzlich positiv zu bewerten sind, sie jedoch nicht darauf abzielen, den Verwaltungsaufwand der unteren Forstbehörden zu minimieren.

Der Landesrechnungshof regt an, zur Vermeidung eines höheren Verwaltungsaufwandes den Zeitraum der Wiederaufforstungspflicht bei Schadereignissen von nationaler Tragweite zu verlängern.

2.2 Die wiederaufforstungspflichtigen Flächen sind nicht vollständig erfasst

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie ermittelte im Jahr 2021 für den Nichtstaatswald wiederaufforstungspflichtige Flächen gem. § 10 Abs. 1 LWaldG in einem Umfang von ca. 12.275 ha. Es erläuterte, dass für den nicht staatlich betreuten Wald (rund 220.000 ha von 337.883 ha) keine gesicherten Daten zum Umfang der wiederaufforstungspflichtigen Flächen vorliegen.

Wir haben darauf hingewiesen, dass eine Erfassung dieser Flächen von grundlegender Bedeutung ist für die Unterstützung der Wiederbewaldung des nichtstaatlichen Waldbesitzes, die Programmierung von Förderrichtlinien, die Kalkulation des Bedarfs von Fördermitteln

(EU-, Bundes- und Landesmittel), die Finanzplanungen des Landes (jährlich und mittelfristig), das Erreichen der forstpolitischen Zielsetzungen des Landes sowie die Durchführung des LWaldG, wie z. B. die Überwachung der gesetzlichen Aufforstungspflicht.

Es ist uns wichtig hervorzuheben, dass es für das Land aufgrund der Extremwetterereignisse seit dem Jahr 2013 (Hochwasser, Stürme, Dürren etc.) relevant ist, Schäden möglichst schnell, exakt und zuverlässig zu erfassen, um zeitnah und zutreffend finanzielle Hilfen für die Betroffenen bereitstellen zu können. Diesbezüglich sind auch die Geschädigten in die Verantwortung zu nehmen, Schäden zeitnah und vollständig sowie unbürokratisch zu melden.

Für die Meldung und Erfassung abgestorbener, entwaldeter Flächen steht z. B. das Waldschutz-Meldeportal der „Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt“¹¹⁸ aufgrund der Zusammenarbeit der Länder als ein geeignetes Online-Portal zur Verfügung.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass „aufgrund der über mehrere Jahre bestehenden Schadsituation mit einer periodischen Erweiterung der Schadflächen die Rechtsverpflichtung zur Anzeige von Kahlhieben zur Beräumung von Schadholz gem. § 7 Abs. 5 Satz 2 LWaldG durch Waldbesitzer unzureichend umgesetzt“ worden sei. Mit der Intensivierung der Vollzugstätigkeit der unteren Forstbehörden werden die Aussagen zu den noch nicht aufgeforsteten/naturverjüngten Kahlflächen zunehmend verfeinert.

Das Ministerium ergänzte in seiner Stellungnahme vom 30. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass noch immer unter dem Ansatz der Gefahrenabwehr gehandelt werde und eine schnelle exakte und zuverlässige Erfassung der Schäden nicht möglich sei. Das Waldschutzmeldeportal erfasse Schäden, die durch den freiwillig teilnehmenden Waldbesitzer eingegeben werden. Es sei deshalb für die vollzugsseitige Erfassung von Kahlflächen und den walddrechtlichen Vollzug nicht geeignet. Die Aussage, dass es erforderlich ist, dass die gemäß § 10 Abs. 1 LWaldG wiederaufforstungspflichtigen Flächen vollständig erfasst werden, werde nicht bezweifelt, sei aber bei der bestehenden Gefahrenlage nicht der Schwerpunkt.

¹¹⁸ Mehrländereinrichtung der Länder Niedersachsen, Hessen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt.

Wir sind aufgrund der seit dem Jahr 2018 andauernden Gefahrenlage für den Wald der Auffassung, dass künftig eine vollständige Erfassung der wiederaufforstungspflichtigen Kahlf lächen nicht vernachlässigt werden darf und ein aktueller Handlungsbedarf fortbesteht.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die gemäß § 10 Abs. 1 LWaldG wiederaufforstungspflichtigen Flächen vollständig erfasst werden.

2.3 Ein Wiederbewaldungsprogramm für das Land fehlt

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hat im Jahr 2021 eine Strategie zur Wiederaufforstung der durch die Extremwetterereignisse verursachten entwaldeten Flächen in Sachsen-Anhalt aufgestellt.

Wir haben festgestellt, dass die Strategie keine aktuelle Darstellung der wiederaufforstungspflichtigen Kahlf lächen sowie Erläuterungen zur Forstsaatgutversorgung enthält. Es fehlen wichtige Angaben zur künftigen finanziellen Unterstützung der Waldbesitzer sowie zur Umsetzung der Wiederbewaldung in den kommenden zwölf Jahren. Das Ministerium hat die Strategie nicht an die aktuelle Waldentwicklung angepasst.

Nach unseren Berechnungen entsteht unter Zugrundelegung der aktuellen Förderbestimmungen nur für die Wiederaufforstung von ca. 12.000 ha entwaldeter Flächen in den kommenden zwölf Jahren ein Fördermittelbedarf von rund 86,4 Mio. € (7,2 Mio. €/Jahr ohne Folgekosten der Kulturpflege und Nachbesserung sowie fortschreitender Kostenentwicklungen).

Wir haben daher - zusätzlich zur Erstellung eines Wiederbewaldungsprogramms - vorgeschlagen, dass das Ministerium den Ansatz der Mittel überprüft und Maßnahmen ergreift, um den Mittelabfluss zu verbessern.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass es den Vorschlag des Landesrechnungshofes aufnehme, um auch zukünftig einen gesicherten Mittelabfluss zu erreichen. Es werden in Kooperation mit den Bewilligungsbehörden, dem Landeszentrum Wald und dem Waldbesitzerverband Maßnahmen ergriffen, um Waldbesitzer über die möglichen Förderprogramme zu informieren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die vom Ministerium dargelegten Kooperationen (Dialoge) nicht ausreichend, um eine mittelfristige finanzielle Unterstützung (Förderung) des Nichtstaatswaldes zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt aufgrund der voranschreitenden Entwaldung, des künftigen Fördermittelbedarfs und einer anzustrebenden finanziellen Planungssicherheit die Aufstellung eines Wiederbewaldungsprogramms für das Land.

2.4 Höhere Fördersätze zur Wiederaufforstung nicht genutzt

Der Bund hat ab dem Jahr 2020 für die Förderung der Wiederaufforstung zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald für Kleinprivatwaldbesitzer unter 20 ha Waldbesitz sowie für die Verwendung von ausschließlich standortheimischen Baumarten die Fördersätze auf 90 % der nachgewiesenen Ausgaben angehoben.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hat dieses Förderangebot des Bundes nicht in die „Richtlinie Waldschutz“ aufgenommen. Es förderte die Wiederaufforstung der durch das Extremwetter geschädigten Waldflächen im Zuge des Waldumbaus nach der „Richtlinie Forst 2019“ mit Fördersätzen von max. 70 bzw. 85 %.

Wir haben festgestellt, dass gerade die Kleinprivatwaldbesitzer aufgrund der fehlenden Landesregelungen von den erhöhten Fördersätzen nicht profitieren konnten.

Wir sind der Auffassung, dass der Schwerpunkt der Fördermittelverwendung künftig in der Wiederaufforstung der abgestorbenen, entwaldeten Flächen liegen sollte. Den Waldbesitzern des Kleinprivatwaldes sollte die Inanspruchnahme der höheren Fördersätze ermöglicht werden. Damit wird auch eine zeitnahe Wiederbewaldung unterstützt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass zur Vermeidung der Doppelförderung von einer Förderung der Wiederaufforstung über die Richtlinie Waldschutz abgesehen wurde. Maßnahmen der standortgerechten Waldverjüngung seien durch die Richtlinie Forst 2019 umfassend abgedeckt. Die Entstehung der Verjüngungsfläche (normale Holzernte oder Schadereignis) spiele dabei keine Rolle. Eine Abgrenzung in „normal“ und „durch Extremwetterereignisse“, ggf. noch mit unterschiedlichen Fördersätzen oder Anforderungen, bringe daher keinen zusätzlichen Nutzen.

Nach unserer Auffassung hat das Ministerium die unterschiedlichen Förderbedingungen des Bundes (GAK-Rahmenplan) für die Förderbereiche „Naturnahe Waldbewirtschaftung“ und „Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald“ insbesondere hinsichtlich der unterschiedlichen Zielsetzungen und Fördersätze nicht ausreichend umgesetzt. Durch die klar getrennten Förderbereiche war die Gefahr einer Doppelförderung nicht gegeben.

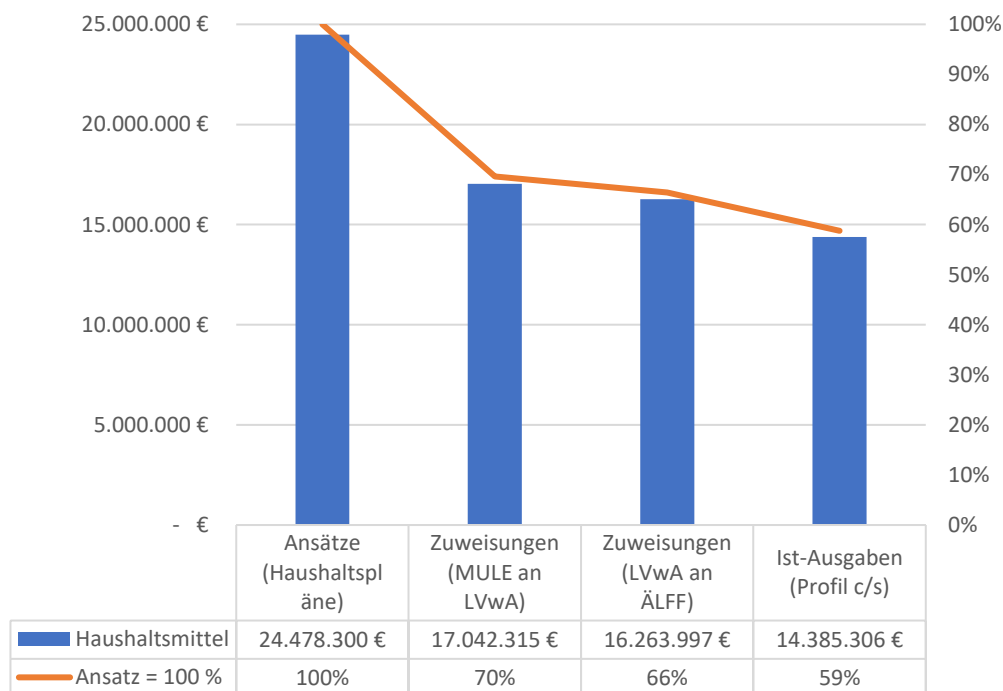
Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Förderung der Wiederaufforstung in die „Richtlinie Waldschutz“ aufzunehmen und hält es für erforderlich, die höheren Fördersätze anzuwenden.

3. Waldumbau und Wiederaufforstung

3.1 Die veranschlagten Fördermittel erreichen die Waldbesitzer nicht

Das Land veranschlagte für den Waldumbau und die Wiederaufforstung in den Jahren 2018 bis 2022 insgesamt rund 24,5 Mio. €. Wir haben zur Zuweisung und Nutzung der Fördermittel Folgendes festgestellt:

Abbildung 18: Zuweisung und Nutzung der Fördermittel 2018 bis 2022



MULE (Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie, ab 2021 Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten), LVwA (Landesverwaltungsamt), ÄLFF (Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten), Profil c/s (Fördermittelpogramm)

Das Land zahlte von den bereitgestellten Fördermitteln in Höhe von 24,5 Mio. € lediglich 14,4 Mio. € an die Waldbesitzer aus. Somit erreichten lediglich rund 59 % der vom Parlament beschlossenen Haushaltsansätze die Waldbesitzer für die Wiederaufforstung und den Waldumbau zu klimastabilen Wäldern.

Nach unserer Auffassung sind für dieses Ergebnis verschiedene Ursachen verantwortlich, wie z. B. die Prioritätensetzung des zuständigen Ministeriums, die Umschichtung von Haushaltsmitteln, die Investitionsbereitschaft der Waldbesitzer und die forstliche Beratung.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass die extremen Wetterereignisse auch einen immensen Einfluss auf die Antragstellung und die damit einhergehende Prioritätsverschiebung bei den Waldbesitzer und Antragstellenden hatten.

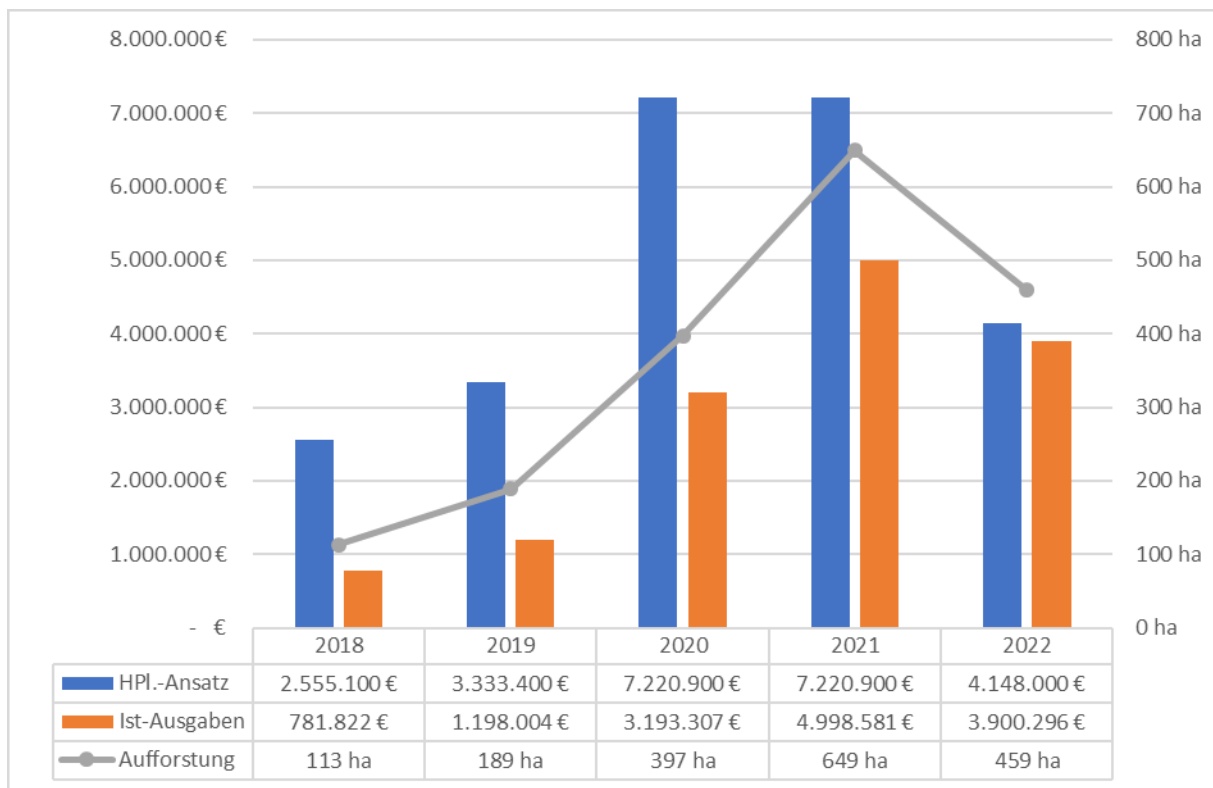
Gleichwohl werden das Landeszentrum Wald sowie die Bewilligungsbehörden künftig mehr Informationen zum Förderprogramm den potentiellen Antragstellenden bereitstellen und notwendige Maßnahme zur Informations- und Kommunikationsarbeit vornehmen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Verfahren der Veranschlagung, Zuweisung und Nutzung der Fördermittel für Maßnahmen des Waldumbaus verbessert wird, damit die Ziele der Wiederaufforstung und des Waldumbaus zu klimastabilen Wäldern zeitnah erreicht werden.

3.2 Quantitative Ziele des Waldumbaus und der Wiederaufforstung werden verfehlt

Der Waldumbau zu klimastabilen Wäldern und die Wiederaufforstung der durch die Extremwetterereignisse abgestorbenen Wälder erfordert ein hohes Maß an finanzieller Unterstützung und Investitionsbereitschaft der Waldbesitzer.

Mit den gewährten Fördermitteln des Landes haben die Waldbesitzer in den Jahren 2018 bis 2022 folgenden Flächenumfang aufgeforstet:

Abbildung 19: Haushaltsmittelansatz, Ist-Ausgaben und aufgeforstete Fläche

HPI. (Haushaltsplan)

Das Land förderte in den Jahren 2018 bis 2022 durchschnittlich 361 ha/Jahr Aufforstung und gewährte dafür 2.814.402 €/Jahr an Fördermitteln.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie ermittelte bereits im Jahr 2021 wiederaufforstungspflichtige Flächen im Nichtstaatswald in Höhe von 12.275 ha.

Wir haben festgestellt, dass das Land die Wiederaufforstung von einem Hektar Laub- bzw. Mischwald in den Jahren 2021 und 2022 mit durchschnittlich rund 7.200 €/ha gefördert hat.

Bei einem vom Ministerium geschätzten Wiederbewaldungszeitraum von zwölf Jahren wären pro Jahr rund 1.000 ha abgestorbene, entwaldete Flächen aufzuforsten.

Eine für diesen Flächenumfang zu fördernde Wiederaufforstung erfordert eine finanzielle Unterstützung von jährlich 7,2 Mio. € und in zwölf Jahren eine Summe von 86,4 Mio. €.

Dieser Ansatz berücksichtigt noch nicht die förderfähigen Folgekosten der Wiederaufforstung (Nachbesserung und Kulturpflege), künftige Preissteigerungen sowie einen erheblichen Fördermittelbedarf für den Umbau von Reinbeständen in klimastabile Mischbestände.

Wir weisen darauf hin, dass nach unserer Prüfung die Waldschäden weiter zugenommen haben, auch Kiefern- und Buchenbestände absterben und das Ausmaß der entwaldeten Flächen im Land weiter ansteigt.

Nach unserer Auffassung ist die bisherige öffentliche Unterstützung noch nicht ausreichend, um mittelfristig eine ausreichende Wiederbewaldung, den Waldumbau zu klimastabilen Wäldern und die Wiederherstellung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes zu gewährleisten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass alle eingereichten förderfähigen Anträge im Rahmen der Antragstellungen bewilligt wurden. Jährlich werden ca. 4 Mio. € im Förderprogramm Waldumbau ausgezahlt. Die Inanspruchnahme sei dabei seit Jahren konstant. Zusätzlich werde darauf hingewiesen, dass die Waldbesitzer Flächen auch unabhängig von Fördermitteln aufforsten.

Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme vom 30. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages darauf hin, dass die wiederaufforstungspflichtigen Flächen im gesamten Wald Sachsen-Anhalts im dritten Quartal 2023 einen Umfang von 46.482 ha erreicht haben.

Nach unserer Auffassung entspricht die Darstellung des Ministeriums nicht dem tatsächlichen Mittelbedarf für den Waldumbau zu klimastabilen Wäldern und zur Wiederaufforstung aufgrund der voranschreitenden Entwaldung in Folge der Extremwetterereignisse.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land für künftige Haushaltsjahre eine Erhöhung der Fördermittelansätze prüft, den Mittelbedarf rechtzeitig bei der EU und dem Bund anmeldet, die verfügbaren Mittel abrufen und effektiv einsetzt.

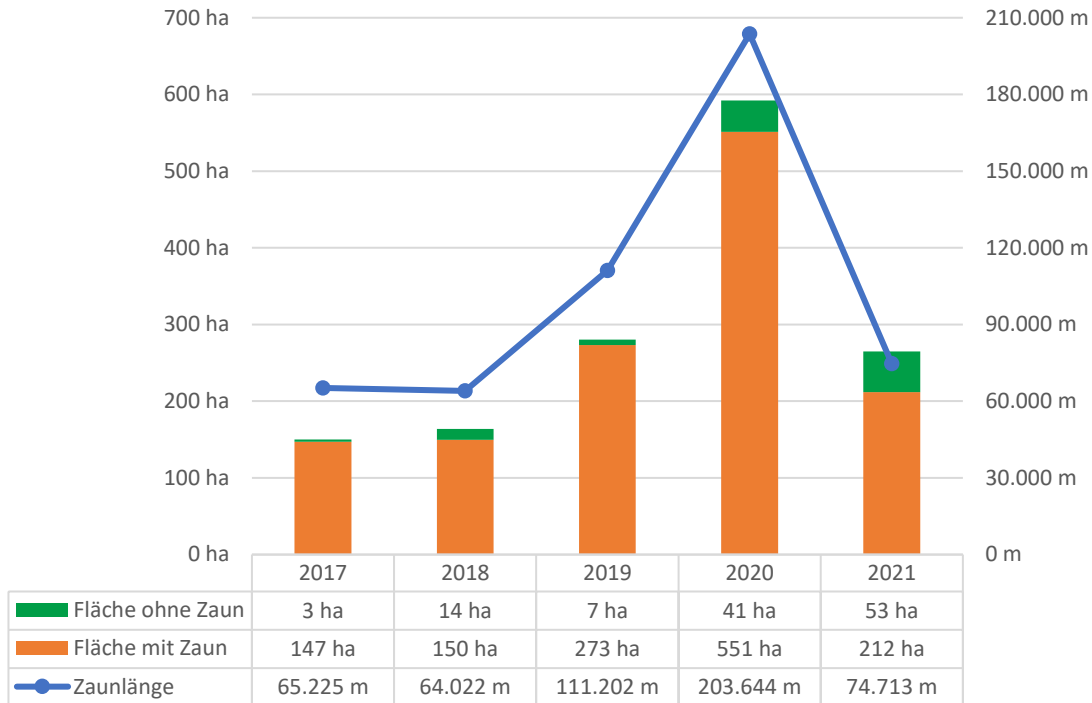
3.3 Der Schutz neuer Forstkulturen vor Wildschäden ist kostspielig

Wegen des besonderen finanziellen Aufwandes kommt den Maßnahmen zum Schutz der Forstkulturen vor Wildschäden eine wirtschaftlich hohe Bedeutung zu.

In ökologischer Hinsicht nimmt jede gezäunte Fläche in der Natur den Wildtieren Lebensraum und erhöht den Nahrungsdruck auf den nicht gezäunten Flächen.

Das Land hat in den Antragsjahren 2018 bis 2021 den Schutz der Aufforstungsflächen der Waldbesitzer wie folgt gefördert:

Abbildung 20: Aufforstungen mit und ohne Wildschutzzaun nach Antragsjahren



Die Waldbesitzer haben in den Antragsjahren 2017 bis 2021 insgesamt 1.451 ha (100 %) aufgeforstet und davon 1.333 ha (92 %) mit Zaun geschützt und 118 ha (8 %) ohne Zaun erstellt. Sie verbauten insgesamt 518.806 m Wildschutzzaun. Dies entspricht der Entfernung von der Landeshauptstadt Magdeburg nach München (518 km).

Wir weisen darauf hin, dass die Wildbestände im Nichtstaatswald Sachsen-Anhalts offensichtlich noch zu hoch sind und ein Heranwachsen der Forstkulturen ohne Zaunschutz nicht zulassen. Bereits in unserem Jahresbericht 2020 haben wir auf die Problematik zu hoher Wildbestände und die ökologischen und ökonomischen Folgen hingewiesen¹¹⁹. Das finanzielle Ausmaß der Schältschäden im Landeswald betrug im Jahr 2018 rund 74 Mio. €. Darin enthalten waren noch nicht die übrigen Wildschäden, wie z. B. der Wildverbiss.

Die Zaunbaumaßnahmen nehmen an den gesamten Aufforstungskosten einen Anteil von bis zu 26 % ein und belasten die öffentlichen Ausgaben (Fördermittel) und den Eigenanteil der Waldbesitzer.

¹¹⁹ Abschnitt B, Beitrag Nr. 6 „Wildschäden verursachen Millionenkosten im Landeswald“, Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2019, Teil 1 Denkschrift und Bemerkungen, vgl. hierzu auch Entlastungsbeschluss vom 12. Oktober 2022 (LT-Drs. 8/1767).

Werden die Wildbestände im Land künftig auf ein für den Lebensraum ökologisch und ökonomisch vertretbares Maß angepasst, könnten bei einem Verzicht auf Zaunbaumaßnahmen mit den insgesamt zur Verfügung stehenden Fördermitteln wesentlich mehr entwaldete Flächen im Nichtstaatswald wiederbewaldet werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 30. November 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass die Feststellungen des Landesrechnungshofes korrekt seien und sich mit dem waldrechtlichen Ansatz gemäß § 16 Abs. 2 LWaldG decken. Die formulierte Zielsetzung werde seit mehreren Jahrzehnten bereits verfolgt. Regional seien bereits Ergebnisse zu verzeichnen, um auf Wildschutzzäune zu verzichten. Ein Wildschutzzaun sichere die Erreichung des Zuwendungszieles und werde noch längere Zeit, zumindest im Wiederbewaldungszeitraum notwendig werden. Auf eine unzureichende Entfaltung des Einflusses auf regional zu hohe Wilddichten, insbesondere aus dem Bereich des Kleinprivatwaldes, werde verwiesen. Eine ständige Thematisierung für den Bereich des Vollzuges der Jagdbehörden erfolge.

Nach unserer Auffassung haben die bisherigen Maßnahmen des jagdlichen Vollzuges noch nicht ausreichend zur Reduzierung der Wildbestände auf ein ökologisch und ökonomisch vertretbares Maß beigetragen.

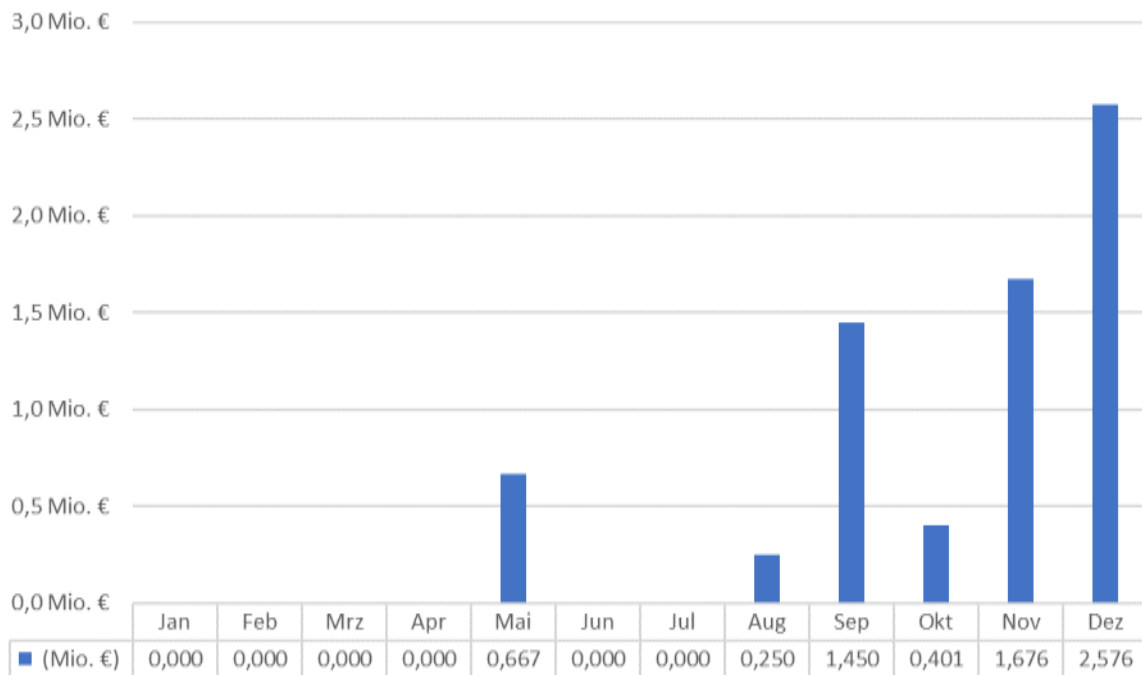
Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten in der Funktion der obersten Jagdbehörde, Maßnahmen mit dem Ziel der Reduzierung der Wildbestände im Land zu ergreifen, damit die Kosten der Aufforstungsmaßnahmen gesenkt werden können.

3.4 Späte Mittelfreigaben erschweren die Programmdurchführung

Die Aufforstungsprojekte werden in der Regel im Frühjahr oder im Herbst durchgeführt. Hierfür steht in der frostfreien Zeit nur ein begrenztes Zeitfenster zur Verfügung. Deshalb ist eine rechtzeitige Zuweisung der Haushaltsmittel für die Bewilligung und Durchführung der Aufforstungsprojekte erforderlich.

Im Landeshaushalt sind Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt, die zu Ausgaben in folgenden Haushaltsjahren ermächtigen. Sie dürfen nach der Zuweisung jedoch nur solange in Anspruch genommen werden, bis der neue Haushalt verkündet ist.

Abbildung 21: Zugewiesene Verpflichtungsermächtigungen für die Haushaltsjahre 2018 bis 2022



Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie bzw. das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten haben in den Jahren 2018 bis 2022 Verpflichtungsermächtigungen in Summe von 4,3 Mio. € erst gegen Ende der jeweiligen Jahre in den Monaten November und Dezember den Ämtern für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten zugewiesen.

Wir haben darauf hingewiesen, dass die Bewilligungsbehörden ein Zeitfenster für die Prüfung der Anträge, die Durchführung des Auswahlverfahrens (Priorisierung der Anträge) und die Bewilligung der Zuwendungen benötigen. Verpflichtungsermächtigungen, die erst spät im Jahr zugewiesen werden, können deshalb aufgrund des hohen Arbeitsvolumens ggf. nicht mehr vollständig genutzt werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass die Einwilligung zur Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2022 an die Bedingung geknüpft war, dass die Kürzungsvorgaben des Ministeriums der Finanzen für den Haushaltsplanentwurf 2023 vollständig zu erbringen seien. Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten war somit gezwungen, von weiteren Anträgen abzusehen, da ohnehin keine

Entscheidung seitens des Ministeriums der Finanzen getroffen wurde. Weitere Freigabebeanträge wurden am 6. Oktober 2022 gestellt.

Nach unserer Auffassung müssen Freigabebeanträge rechtzeitig im Haushaltsjahr gestellt werden. Anträge in der zweiten Jahreshälfte erschweren die rechtzeitige Zuweisung und Nutzung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen. Darüber hinaus sollten alle Vorbereitungen getroffen werden, um eine zeitnahe Bewilligung der Fördermittel nach Freigabe der Verpflichtungsermächtigungen zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen den Bewilligungsbehörden künftig rechtzeitig zuweist.

3.5 Die Förderbedingungen weichen von Zielen der Förderung ab

Das Land fördert den Umbau von Reinbeständen und von nicht standortgerechten oder nicht klimatoleranten Beständen in stabile Laub- und Mischbestände sowie die Weiterentwicklung und Wiederherstellung von naturnahen Waldgesellschaften, auch als Folgemaßnahmen in Zusammenhang mit Wurf, Bruch oder sonstigen Naturereignissen sowie Waldbrand („Richtlinie Forst 2019“).

Wir haben festgestellt, dass die Förderbedingungen der „Richtlinie Forst 2019“ auch die Förderung von Kiefern-Reinbeständen bis zu einer Größe von einem Hektar zulassen. Die Waldbesitzer haben von dieser Regelung mehrfach Gebrauch gemacht.

Weiterhin schließen die derzeitigen Förderbedingungen eine einzelstammweise Mischung der Baumarten aus, die für die Erzeugung von Mischbeständen und die Anwendung der von der „Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt“ empfohlenen Baumartenmischungen bedeutsam ist.

Die zuvor genannten Förderbedingungen unterstützen nicht die Zielsetzung des Landes, den Waldumbau hin zu klimastabilen Laub- und Mischbeständen zu fördern.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme vom 8. November 2023 zur Prüfungsmitteilung mit, dass die Bewilligungsbehörden angehalten werden, die Mischungsformen entsprechend Bestandeszieltypen-Katalog bei den Bewilligungen umzusetzen. Die

Empfehlungen des Landesrechnungshofes werden aufgenommen und bei der rechtlichen Klarstellung im Rahmen der Neufassung der Richtlinie berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten künftig keine Kiefern-Reinbestände fördert und bei der Anpflanzung von Mischbeständen die einzelstammweise Mischung nach dem Bestandeszieltypen-Katalog zulässt.

4. Fazit

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass der Nichtstaatswald künftig mehr öffentliche Finanzhilfen benötigt, damit die Wiederbewaldung der durch die Folgen der Extremwetterereignisse entstandenen entwaldeten Flächen und der künftige Waldumbau zu klimastabilen Wäldern fortgesetzt werden kann.

Das Land sollte

- **die Einhaltung der gesetzlichen Wiederaufforstungspflicht überwachen,**
- **die wiederaufforstungspflichtigen Flächen vollständig erfassen,**
- **ein Wiederbewaldungsprogramm aufstellen,**
- **schwerpunktmäßig die Wiederbewaldung fördern und die höheren Fördersätze für Kleinprivatwaldbesitzer anwenden,**
- **eine rechtzeitige Zuweisung der Fördermittel gewährleisten,**
- **auf eine Entwicklung ökologisch und ökonomisch verträglicher Wilddichten achten,**
- **die Förderbedingungen an die angestrebten Förderziele anpassen und**
- **die Fördermittel zeitnah und effektiv für den Waldumbau verwenden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Infrastruktur und Digitales
Kapitel	14 09	–	Landesstraßenbaubehörde
Titel	731 62	–	Instandsetzung von Straßen im Rahmen der Unterhaltung
Titel	731 65	–	Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau (ohne Brückenbauwerke und Radwege)
Haushaltsvolumen ab 2015		–	jährlich zwischen 30,3 Mio. € bis 44,1 Mio. €

8 Probleme beim Bau von Stützwänden im Zuge der Landesstraße 212

Die Straßenbauverwaltung hat eine Stützwand errichten lassen, die zum Zeitpunkt der Abnahme hinsichtlich der Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit nicht einmal einen befriedigenden Bauwerkszustand (Zustandsnote < 2,5)¹²⁰ erreicht hat.

Die Straßenbauverwaltung hat es versäumt, Mängel, die nicht beseitigt werden konnten, finanziell zu bewerten. Darüber hinaus hat sie es versäumt, die vereinbarte Vergütung entsprechend zu kürzen. Dem Land ist dadurch ein von der Landesstraßenbaubehörde noch zu quantifizierender finanzieller Schaden entstanden.

Die Straßenbauverwaltung hat trotz wesentlicher Überschreitung des ursprünglich angesetzten Kostenumfangs und fehlender Wettbewerbspreise Aufträge ohne Nachweis der Prüfung auf Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit sowie ohne schriftliche Dokumentation ausgelöst.

1. Vorbemerkungen

Im Bereich der Landesstraße (L) 212 sind zwischen der Stadt Nebra (Unstrut) und dem Ortsteil Wangen wiederholt Schäden am Straßenkörper aufgetreten. Die Landesstraßenbaubehörde (LSBB) hat insbesondere im Bereich der Ortsdurchfahrt (OD) Großwangen und im Straßenabschnitt zwischen der Stadt Nebra (Unstrut) und dem Ortsteil Wangen Fahrbahnschäden festgestellt, die auf Hangrutschungen schließen lassen.

¹²⁰ Zustandsnoten gemäß Nr. 7 der Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ereignissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EBW-Prüf).

Wir haben zwei von der Straßenbauverwaltung als Havariemaßnahmen bezeichnete Maßnahmen im Zuge der L 212 zur Prüfung ausgewählt und im Zeitraum vom Dezember 2021 bis zum April 2022 geprüft.

Havariemaßnahme 1 – Neubau eines Stützbauwerkes im Zuge der L 212 zwischen der Stadt Nebra (Unstrut) und dem Ortsteil Wangen an der Ortseinfahrt zur OD Großwangen

Die Verbandsgemeinde Unstruttal hatte erstmalig am 5. Juni 2012 zu einem Ortstermin mit der LSBB hinsichtlich einer aus ihrer Sicht nicht mehr standfesten Böschung im Bereich der Ortseinfahrt Großwangen im Zuge der L 212 eingeladen. Ein vorhandener Gehweg im Böschungsbereich der L 212 war abgängig.

Mit Datum vom 30. Oktober 2012 hatte die Verbandsgemeinde ein Ingenieurbüro mit der Ursachenforschung und mit der Erstellung von ersten Sanierungsvorschlägen beauftragt. Als Hauptursache wurde die Befahrung des Gehweges durch den Schwerverkehr infolge der engen Straßenverhältnisse mit einer Fahrbahnbreite von ca. 4,80 m bis 5,10 m aufgeführt.

Auf der Grundlage dieser Voruntersuchung leitete die LSBB weitere Untersuchungen sowie die Planung und Durchführung einer Sicherungsmaßnahme ein. Diese Sicherungsmaßnahme hatte im Wesentlichen die Errichtung eines Stützbauwerkes einschließlich Geländer auf einem Abschnitt von ca. 70 m zur Folge.

Hinsichtlich der Umsetzung der Maßnahme und der finanziellen Beteiligung gab es Gespräche zwischen der LSBB und der Gemeinde. Dabei hat die Gemeinde auf die Wiederherstellung eines Gehweges auf der freien Strecke und innerhalb der Ortsdurchfahrt für diesen Bereich infolge zu hoher Kosten verzichtet. Die ehemals angedachte Beteiligung der Gemeinde auf der Grundlage einer Vereinbarung an einer Gemeinschaftsmaßnahme nach der Ortsdurchfahrtsrichtlinie mit anteiligen Kosten i. H. v. 19,5 % wurde auf Null reduziert. Die Gemeinde baute auf ihre Kosten lediglich den vorhandenen Gehweg zurück.

Auf der Grundlage einer Öffentlichen Ausschreibung nach VOB/A erfolgte die Umsetzung der geplanten Baumaßnahme. Zum Zeitpunkt der Bekanntmachung zur o. g. Ausschreibung ging die LSBB von Baukosten i. H. v. 540.000 €¹²¹ aus. Es gingen drei wertbare Angebote ein. Mit Zuschlagsschreiben vom 20. Mai 2016 beauftragte die LSBB die Firma M mit der baulichen Umsetzung der Maßnahme mit einer Auftragssumme i. H. v. (brutto) 527.832,38 €. Der

¹²¹ Kostenermittlung vom 23. März 2016.

späteste Baubeginn war für den 6. Juni 2016 und das Bauende für den 14. Oktober 2016 vereinbart.

Die Abnahme durch die LSBB erfolgte mit Datum vom 21. Dezember 2016. Die 1. Hauptuntersuchung für die Stützwand (Ingenieurbauwerk) wurde am 21. November 2016 durchgeführt. Die dort aufgeführten zahlreichen Mängel führten zu einer Zustandsnote von 2,5 für das neu erstellte Bauwerk.

Die mit der Ausführung der Baumaßnahme beauftragte Firma reichte Nachtrags- und Mengenanzeigen ein. Gemäß der geprüften Schlussrechnung vom 6. Februar 2016 wurden Baukosten i. H. v. (brutto) 539.298,92 € von der LSBB anerkannt und ausgezahlt.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat uns mit E-Mail vom 24. Januar 2022 über folgende Ausgaben aus dem Landeshaushalt unterrichtet:

Kosten für

– Baugrundgutachten	8.432,85 €
– Planung/Baugrund/Bauüberwachung	138.887,96 €
– Bauausführung	539.298,92 €
– Plan- und Kontrollprüfungen	21.836,37 €
– Gesamtsumme	708.456,10 €.

Havariemaßnahme 2 – Stabilisierung von zwei Teilbauwerken im Zuge der L 212 zwischen Nebra (Unstrut) und Wangen

Erstmals im Jahr 2015 wurden im Bereich der Stützwand im Zuge der L 212 zwischen der Stadt Nebra (Unstrut) und dem Ortsteil Wangen Rissbildungen in der Richtungsfahrbahn Wangen durch die LSBB registriert. Die Richtungsfahrbahn Nebra befindet sich am Fuße einer Steilböschung bzw. Stützwand. Die Richtungsfahrbahn Wangen befindet sich am Kopf der Böschung zum Fluss Unstrut. Diese Böschung ist auf halber Höhe durch eine mit Gabionen¹²² verstärkte Schwergewichtswand bebaut.

Nach Darstellung eines geotechnischen Berichtes des Ingenieurbüros S aus dem Jahr 2020 beliefen sich die in einem 5-Jahreszeitraum eingemessenen Fahrbahnrisse auf 2 bis 3 cm in

¹²² Eine Gabione ist ein mit Steinen gefüllter Drahtkorb.

der Horizontalen und ca. 2 cm in der Vertikalen. Des Weiteren waren Setzungen der Gabionenwand von 2 cm sowie bei Verformungen des Böschungskopfes von 2 bis 3 cm anzutreffen.

Aus dem o. g. geotechnischen Bericht ist zu entnehmen, dass der locker gelagerte Baugrund unter der Richtungsfahrbahn Wangen zu stabilisieren und dadurch der Erddruck auf die bestehende Gabionenwand zu reduzieren ist.

Auf der Grundlage dieser Einschätzung hat die LSBB nach der Klärung baurechtlicher Belange eine Öffentliche Ausschreibung nach VOB/A für die bauliche Umsetzung durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Bekanntmachung zur o. g. Ausschreibung ging die LSBB von Baukosten i. H. v. 148.500 €¹²³ aus. Es ging ein Angebot der Firma M mit Datum vom 2. September 2020 ein. Mit Zuschlagsschreiben vom 21. September 2020 beauftragte die LSBB die Firma M zur baulichen Umsetzung der Maßnahme mit einer Auftragssumme i. H. v. (brutto) 548.332,56 €.

Die mit der Ausführung der Baumaßnahme beauftragte Firma M reichte zwei Nachträge ein. Gemäß der geprüften Schlussrechnung vom 15. Januar 2021 wurden Baukosten i. H. v. (brutto) 551.794,82 € von der LSBB anerkannt und ausgezahlt.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat uns mit E-Mail vom 24. Januar 2022 über folgende Ausgaben aus dem Landeshaushalt hinsichtlich dieser Maßnahme berichtet:

Kosten für

– Baugrundgutachten	13.130,22 €
– Planung/Vermessung/Baugrund/Bauüberwachung	40.032,37 €
– Bauausführung	3.045,00 €
– Planprüfung	554.839,82 €
– Gesamtsumme	611.047,41 €.

Beide Maßnahmen waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits realisiert, von der LSBB abgenommen und mit den Beteiligten abgerechnet.

¹²³ Kostenermittlung vom 17. Juli 2020.

2. Lediglich ausreichender Bauwerkszustand (Stützwand) im Rahmen eines Neubaus

Gemäß durchgeführter 1. Hauptprüfung (H1) am 21. November 2016 wurde die Stützwand im Zuge der L 212 Nebra nach Memleben gemäß Prüfbericht nach DIN 1076 mit einer Zustandsnote von 2,5 bewertet. Die Zustandsnoten sind dabei gemäß Nr. 7 der Richtlinie für die einheitliche Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ereignissen der Bauwerkprüfungen nach DIN 1976 (RI-EBW-Prüf 2013) unter Berücksichtigung der Schadensauswirkung auf die Sicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit wie folgt unterteilt und definiert:

Tabelle 3: Unterteilung und Definition der Zustandsnoten

Note	Beschreibung	Notwendige Maßnahmen
1,0 - 1,4	Sehr guter Bauwerkszustand	Laufende Unterhaltung
1,5 - 1,9	Guter Bauwerkszustand	Laufende Unterhaltung
2,0 - 2,4	Befriedigender Bauwerkszustand	Mittelfristige Instandsetzung
2,5 - 2,9	Ausreichender Bauzustand	Kurzfristige Instandsetzung
3,0 - 3,4	Nicht ausreichender Bauwerkszustand	Umgehende Instandsetzung
3,5 - 4,0	Ungenügender Bauwerkszustand	Umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung

Quelle: RI-EBW-Prüf 2013, vereinfachte Darstellung

Das Bauwerk wurde im Jahr 2016 auf der Grundlage einer VOB-Ausschreibung neu hergestellt.

Die o. g. 1. Hauptprüfung im Jahr 2016 war Voraussetzung für eine Gesamtabnahme. Der Prüfbericht über das Ergebnis der 1. Hauptprüfung datiert vom 14. Dezember 2016.

Die Gesamtabnahme der Leistungen erfolgte am 21. Dezember 2016. Dabei wurden neben den von der LSBB festgestellten Mängeln und Restleistungen auch die im Zuge der 1. Hauptprüfung festgestellten und im o. g. Prüfbericht niedergeschriebenen Mängel in der Abnahmeniederschrift aufgeführt.

Im Zuge der 1. Hauptprüfung wurden u. a. folgende Mängel an der von der LSBB neu erstellten ca. 70 m langen Stützwand festgestellt:

- bis zu 30 mm tiefe Lunker¹²⁴ in der Bohrpfahlwand (Stützwand),
- fehlende Geländerverlängerung sowie fehlende höhengleiche Anpflasterung des Gehweges,
- Tiefe der Raumfuge zwischen den Kappensegmenten beträgt bis zu 3 cm,
- Absturzsicherung (Fallhöhe von 1,35 m) fehlt,
- Oberteil des Handlaufs nicht kraftschlüssig verbunden,
- unvollständige bzw. unsaubere Ausführung der Ankerplattenunterstopfung,
- Rostaustritt an den Entwässerungsöffnungen der Pfosten,
- fehlende Besichtigungstür am Bauwerksanfang,
- durchgehend zu geringe Breite des Gehwegbelages von 0,93 m etc.

Im Zuge der örtlichen Erhebungen stellten wir fest, dass einige im Rahmen der 1. Hauptprüfung niedergeschriebenen Mängel, wie bspw. die zu geringe Breite (0,93 m)¹²⁵ des Gehweges, nicht abgestellt waren und noch vorlagen.

Gemäß VOB/B § 13 hat der Auftragnehmer dem Auftraggeber seine Leistung zum Zeitpunkt der Abnahme frei von Sachmängeln zu verschaffen. Die Leistung ist zur Zeit der Abnahme frei von Sachmängeln, wenn sie die vereinbarte Beschaffenheit hat und den anerkannten Regeln der Technik entspricht. Ist die Beschaffenheit nicht vereinbart, so ist die Leistung zur Zeit der Abnahme frei von Sachmängeln,

- wenn sie sich für die nach dem Vertrag vorausgesetzte, sonst
- für die gewöhnliche Verwendung eignet und eine Beschaffenheit aufweist, die bei Werken der gleichen Art üblich ist und die der Auftraggeber nach Art der Leistung erwarten kann.

Wir sind daher der Auffassung, dass das Land für ein gemäß den Ausschreibungsunterlagen zu erstellendes neues Ingenieurbauwerk eine Zustandsnote von 1,0 bis 1,4 im Zuge einer zu erbringenden 1. Hauptprüfung nach DIN 1076 als Qualitätsmerkmal von einem ausführenden Bauunternehmen erwarten kann. Die LSBB hätte dementsprechend eine mangelfreie Leistung des neu zu erstellenden Ingenieurbauwerken (Stützwand) von den beauftragten Unternehmen zur Abnahme einfordern müssen. Von der LSBB beauftragte Leistungen sind mangelfrei zu

¹²⁴ Lunker: Hier entstandener Hohlraum im Beton der Bohrpfahlwand.

¹²⁵ Prüfbericht 2016 H1 (Teil-BW: 4735920 0 [L 212 0080S] Seite 6 Anstrich [10] vom 14. Dezember 2016.

erbringen und anfallende Mängel zu beseitigen oder gemäß VOB/B § 13 (6) finanziell zu bewerten und gegenüber dem Verursacher geltend zu machen.

Wir können nicht nachvollziehen, dass das Land die Maßnahme abgenommen hat, ohne die verbliebenen Mängel monetär zu bewerten.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales stellte in seiner Stellungnahme vom 6. September 2023 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom 7. Juni 2023 u. a. hierzu fest, dass der derzeitige Bauwerkszustand nach der 2. Hauptprüfung vom 14. April 2021 mit einer Zustandsnote von 2,0 bewertet sei. Die Erwartung des Landesrechnungshofes, dass im Zuge der 1. Hauptprüfung eine Zustandsnote von 1,0 bis 1,4 erzielt wird, trete nur selten ein. So können Mängel, z. B. ein nicht verkehrssicheres Geländer, die Zustandsnote stark verschlechtern. Wenn diese Mängel bis zur anschließenden VOB-Abnahme beseitigt seien, verbessere sich die Zustandsnote. Da die nächste Hauptprüfung erst Jahre später erfolge, wird dies somit auch erst später in der dann ermittelten Zustandsnote dokumentiert.

Darüber hinaus stellte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales fest, dass die Errichtung des Bauwerkes gemäß der Bestellung durch den Auftraggeber erfolgt sei. Im Vorfeld erfolgten Abstimmungen mit den Eigentümern des angrenzenden Wohngrundstückes zur Ausbildung bestimmter Randbereiche. Dies betraf u. a. den Mangel „fehlende Geländerverlängerung sowie die höhengleiche Anpflasterung des Gehweges“. Es sei eine Stufe in den Gehweg integriert worden, um die Gefällesituation auf Gehweg und Grundstückszufahrt im regelkonformen Maß belassen zu können. Ein Geländer auf der Abfangung der Grundstückszufahrt sei vom Eigentümer nicht gewünscht, da dieser die Kosten hätte tragen müssen.

Der Mangel „Absturzsicherung (Fallhöhe von 1,35 m) fehlt“ befand sich ebenfalls auf einem Privatgrundstück. Diesbezüglich sei eine Absturzsicherung in Form eines Seilgeländers vorhanden. Diese Ausführung erfolgte in Abstimmung mit dem Eigentümer.

Der Mangel „bis zu 39 mm tiefe Lunker in der Bohrpfahlwand (Stützwand)“ sei im Bericht der 1. Hauptprüfung, so das Ministerium für Infrastruktur und Digitales, nicht enthalten. Die „fehlende Besichtigungstür am Bauwerksanfang“ war nicht vorgesehen.

Die Mängel „Oberteil des Handlaufs nicht kraftschlüssig verbunden“, „vollständige bzw. unsaubere Ausführung der Ankerplattenunterstopfung“, „Rostaustritt an den Entwässerungs-öffnungen der Pfosten“ und „fehlende Besichtigungstür am Bauwerksanfang“ wurden zwischenzeitlich behoben, so das Ministerium für Infrastruktur und Digitales.

Der Mangel „durchgehend zu geringe Breite des Gehwegbelages von 0,93 m etc.“ entspräche nach Aussage des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales den vertraglich vorgesehen geometrischen Abmessungen. Eine klassische Kappe gemäß Richtzeichnungen für Brücken sei aufgrund der geometrischen Randbedingungen nicht herstellbar. Auf die überschnittene Bohrpfahlwand sei ein Kopfbalken mit Gesimsüberhang zur Geländeraufnahme aufgesetzt worden. Ein Gehweg sei nicht vorgesehen gewesen, so das Ministerium für Infrastruktur und Digitales.

Es vertrete weiter die Auffassung, dass ein regelkonformer Gehweg in der Ortslage nicht vorhanden bzw. im Baubereich und im Anschluss nicht vorhanden war. Nach Auffassung des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales sei zur Abnahme der Leistungen diese grundsätzlich frei von Sachmängeln und bedarf aus dessen Sicht keiner Bewertung und Rückforderung nach Vergabe- und Vertragsordnung.

Wir teilen die Auffassung des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales in vielen Punkten nicht. Bauwerke mit einer Zustandsnote ab 2,0 benötigen mittelfristig eine Instandsetzung. Wir halten dies bei Neubaumaßnahmen für nicht hinnehmbar.

Wir stellen weiterhin fest, dass die Stadt Nebra den ehemals im Baubereich vorhandenen Gehweg auf eigene Kosten zurückbaute, um sich einer anteiligen Kostenbeteiligung an der zu errichtenden Stützwand und eines neuen Gehweges im Baubereich bzw. bis zum Ortsausgang zu entziehen.

Die von der LSBB in Auftrag gegebene Bohrpfahlwand mit Kopfbalken hätte, in Anlehnung an die geltenden Vorschriften, bei einer zulässigen Geschwindigkeit bis 50 km/h mit einer mindestens 1,00 m breiten Notgehbahn, wie dem uns vorliegenden Prüfbericht 2016 der 1. Hauptuntersuchung vom 14. Dezember 2014 zu entnehmen ist, ausgeführt werden müssen. Nach unserer Einschätzung wäre die Ausbildung einer um 7 cm breiteren Notgehbahn, wie ausgeführt, sowohl baulich als auch räumlich möglich gewesen. Insofern halten wir die Planung und Ausführung einer nur 0,93 m breiten Notgehbahn für nicht sachgerecht. Sowohl die bauausführende Firma als auch das mit der Planung beauftragte Ingenieurbüro hätten nach unserer

Auffassung auf diesen Missstand und die Abweichung von den allgemein anerkannten Regeln der Technik hinweisen müssen. Darüber hinaus hätte die LSBB auf eine regelkonforme Ausbildung der Notgehbahn drängen müssen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales neue Bauwerke regelkonform erstellt und sich eine Zustandsnote zwischen 1,0 und 1,4 als Ziel setzt. Alle im Rahmen einer Abnahme festgestellten und zum Zeitpunkt der Schlusszahlung nicht beseitigen Mängel sind finanziell zu bewerten.

Der Landesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass dieser ermittelte Betrag entsprechend der VOB/B von der beauftragten Firma oder vom mit der Planung beauftragten Büro zurückgefordert oder im Zuge der Schlussrechnungsprüfung gegengerechnet wird.

Sollte dies aufgrund abgelaufener Fristen gegenüber der ausführenden Firma nicht mehr möglich sein, ist die Schadens- und Regresshaftung gegenüber den verantwortlichen Mitarbeitern in der Landesstraßenbaubehörde zu prüfen.

3. Bis zu 10-fach höhere Summe, als ursprünglich veranschlagt

Die Leistungen der Havariemaßnahme 2 wurden von der LSBB im Rahmen einer Kostenermittlung vom 17. Juli 2020 in einem Umfang i. H. v. (netto) 148.000 € ermittelt. Für eine dabei vorgesehene Tiefenverfestigung wurden im Zuge der o. g. Kostenermittlung Kosten in einem Umfang i. H. v. (netto) 38.250 € veranschlagt.

Gemäß dem einzig vorliegenden Angebot wurden die Teilleistungen für die Tiefenverfestigungen in einem Umfang i. H. v. (netto) 363.099 € angeboten. Laut Vergabevermerk der LSBB erfolgte eine Prüfung wegen einer unerwartet hohen Angebotssumme. Allein die Kosten für die Tiefenverfestigung haben sich verzehnfacht. Die LSBB sah ihre Kostenermittlung trotz dieser enormen Kostensteigerung als bestätigt an. Die nachgerechnete Angebotssumme für die Gesamtleistung betrug (brutto) 548.332,56 €. Das Verfahren wurde fortgesetzt, obwohl das vorliegende Angebot ca. 370 %¹²⁶ über der von der LSBB im Vergabevermerk aufgeführten Kostenermittlung der Baukosten lag. Die Zuschlagserteilung erfolgte am 21. September 2020. Das alleinige Zuschlagskriterium war der Preis.

¹²⁶ 370% => 548.332,56 € / 148.000 €.

Gemäß VOB/A § 16 d Wertung Abs. 1 Nr. 1 darf auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen (...) Preis der Zuschlag nicht erteilt werden. Laut Nr. 4 des o. g. Paragraphen wird der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Nach § 17 Abs. 3 Nr. 1 VOB/A kann eine Ausschreibung wegen schwerwiegender Gründe aufgehoben werden. Ein schwerwiegender Grund könnte ein unangemessen hoher Preis sein.

Wir stellten fest, dass keine weiteren Vergleichsangebote vorlagen. Eine Einschätzung seitens der LSBB, die diese Annahmen der Kostenermittlung bestätigt, können wir nicht nachvollziehen. Die von der LSBB beauftragten Kosten für die Tiefenverfestigung sind um fast das 10-fache¹²⁷ höher als die in der Kostenermittlung veranschlagten.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales stellte in seiner Stellungnahme vom 6. September 2023 zur Prüfungsmitteilung vom 7. Juni 2023 u. a. hierzu fest, dass die Kostenberechnung im Zuge der Entwurfserstellung auf Erfahrungswerten vergangener ähnlicher Ausführungen basiere. Da im Straßenbau Tiefenverfestigungsarbeiten in dieser Art und Weise relativ selten vorkommen, waren diese Annahmen einer relativen Unschärfe ausgesetzt. Nach Sichtung des Angebotes und der Unterlagen der Spezialtiefbaufirma als Nachunternehmer sei festzustellen gewesen, dass die getätigten Annahmen zu gering waren und die Leistungserbringung sich eher an eine Bohrpfahlherstellung anlehnt als an eine Bodenverbesserung. Somit sei die Kostenberechnung zu niedrig angesetzt gewesen. Aufgrund der Dringlichkeit der Ausführung der Maßnahme und der fehlenden Breite der Leistungsanbieter für diese Spezialtiefbauleistung sei insoweit eine Bezuschlagung des Angebotes gerechtfertigt.

Wir finden es befremdlich, dass die Straßenbauverwaltung fachlich nicht in der Lage war, eine sachgerechte Kostenschätzung zu erstellen. Wir sind darüber hinaus der Auffassung, dass schon im Rahmen der Grundlagenermittlung dem Planer die Pflicht obliegt, den wirtschaftlichen Rahmen des Auftraggebers abzustecken. Auch im Rahmen der Vorplanung muss der Planer, ohne sich dem Vorwurf einer Verletzung der ihm in eigenen Angelegenheiten obliegenden Sorgfalt auszusetzen, die Kostenvorstellungen des Auftraggebers einer Prüfung unterziehen. Er hat zu prüfen, ob das Bauvorhaben nach dem Planungsstand in dem vorgegebenen finanziellen Rahmen durchgeführt werden kann.

¹²⁷ 9,49 => 363.099 € / 38.250 €.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass die Straßenbauverwaltung dokumentiert, wie sie zu der Einschätzung kommt, dass auch ein 3,7-fach höherer Gesamtpreis den veranschlagten Kostenumfang bestätigen oder rechtfertigen. Die uns vorgelegten Unterlagen lassen eine solche Einschätzung nicht zu.

4. Fazit

Vor dem Hintergrund der Prüfungsergebnisse erwartet der Landesrechnungshof für die Zukunft, dass

- die Straßenbauverwaltung Ingenieurbauwerke wirtschaftlich, entsprechend den geltenden Vorschriften und in einem sehr guten Bauwerkszustand (Note 1,0 bis 1,4) erstellt,**
- die zum Zeitpunkt der Abnahme bestehenden Mängel von der Landesstraßenbaubehörde finanziell bewertet werden und entsprechend der VOB/B gegenüber dem Verursacher geltend gemacht oder im Rahmen seiner Rechnungslegung zum Abzug gebracht werden und**
- Entscheidungen zur Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit von Angeboten im Rahmen einer Zuschlagserteilung schriftlich dokumentiert werden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Infrastruktur und Digitales
Kapitel	14 09	–	Landesstraßenbaubehörde
Titelgruppe	65	–	Baumaßnahmen an Landesstraßen
Titel	521 62	–	Betrieb, Wartung und Unterhaltung des sons-
	521 63		tigen unbeweglichen Vermögens
		–	
	514 62		Verbrauchsmittel, Haltung Fahrzeuge und dgl.
	514 63		
Haushaltsvolumen			
2015 bis 2021		–	jährlich zwischen 18,5 Mio. € bis 26,4 Mio. €

9 Mängel bei der Jahresarbeitsplanung der Straßenbauverwaltung

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales nutzt die Jahresarbeitsplanung nicht vollumfänglich als unterjähriges Arbeitsmittel. Die Möglichkeiten der Kosten-Leistungs-Rechnung sollten vollständig ausgeschöpft werden, um einen effizienten Soll-Ist-Vergleich als Steuerungsinstrument im Rahmen der Mittelbewirtschaftung nutzen zu können.

Die Möglichkeit von Rahmenverträgen zur wirtschaftlichen Steuerung des Einsatzes von Dritten zur Durchführung der Leistungen des Straßenbetriebsdienstes wird vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales nicht vollumfänglich genutzt.

Das Land vergibt für die Beseitigung von Ölverunreinigungen umfangreiche Aufträge an Dritte. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zwischen einer Fremdvergabe und der Möglichkeit, diese Leistungen in Eigenregie zu erbringen, hat das Land bisher nicht durchgeführt. Ferner hält das Land außerhalb der Dienstzeiten keinen eigenen Bereitschaftsdienst zur Absicherung der Verkehrssicherungspflichten vor.

Alternativen zum fehlenden Wettbewerb von Leistungen zur Beseitigung von Ölverunreinigungen wurden durch das Land nicht geprüft.

1. Vorbemerkungen

Wir haben in der Zeit von Dezember 2020 bis Mai 2021 geprüft, wie das Land einen sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz für den betrieblichen und baulichen Unterhalt an Landesstraßen sicherstellt. Unsere Prüfung bezog sich auf die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Verträge mit Dritten. Dabei haben wir insbesondere die geplanten Kosten und die angefallenen Ausgaben für das Land ab dem Haushaltsjahr 2015 bis 2020 geprüft und bewertet.

Die Standards für den Straßenbetriebsdienst sind im Leistungsheft des Bundes für den „Straßenbetriebsdienst auf Bundesfern- und Landesstraßen“ definiert. Die Straßenbauverwaltung (SBV) des Landes betreut im Rahmen der Auftragsverwaltung des Bundes (gegen Kostenerstattung) Bundesstraßen. Neben der Betreuung der Landesstraßen erfolgt darüber hinaus auf Grundlage separater Verträge zwischen der SBV und den Landkreisen Jerichower Land, Mansfeld-Südharz sowie dem Landkreis Wittenberg die Betreuung von Kreisstraßen.

Im Leistungsheft des Landes sind die Leistungen des Betriebs, der Kontrolle, der Wartung und der Instandhaltung beschrieben, die zur sicheren Nutzung der Straße und ihrer Bestandteile notwendig sind. Das Leistungsheft ist die Grundlage für die Kosten- und Leistungsrechnung des Straßenbetriebsdienstes. Zu einer Leistung gehören alle Tätigkeiten und Aufwendungen, die erforderlich sind, um die definierten Anforderungen zu erfüllen.

Das Land hat das Leistungsheft des Bundes für den Straßenbetriebsdienst auf Landes- und Kreisstraßen ergänzt und weitere Leistungsbereiche für seine Landesstraßen und die zu betreuenden Kreisstraßen aufgenommen. Damit können neben den streckenbezogenen - Leistungsbereiche (LB) 1 - 6 - auch sämtliche andere Tätigkeiten der Meistereien - Leistungsbereiche LB 7 - 9 - erfasst werden.

Die Aufgabenbereiche des Straßenbetriebsdienstes in Sachsen-Anhalt sind in neun Leistungsheften zusammengefasst. Diese beinhalten Sofortmaßnahmen bei Schäden am Straßenkörper (Leistungsbereich - LB 1), Grünpflege (LB 2), Wartung und Pflege der Straßenausstattung und Nebenanlagen (LB 3), Reinigung (LB 4), Winterdienst (LB 5) und weitere Leistungen (LB 6), wie Sofortmaßnahmen bei Unfällen und Katastrophen (Havariemaßnahmen), Allgemeine Wartungstätigkeiten und Werkstatt sowie kleinere Erhaltungsmaßnahmen. Im LB 7 werden Verwaltungsaufgaben beschrieben. Der LB 8 fasst die Tätigkeiten der meisterei-internen Aufgaben zusammen. Im LB 9 - Produktive Erhaltung/Instandsetzung werden diejenigen Leistungen erfasst, welche durch ihren Umfang oder ihre Ausführungsdauer nicht mehr dem Charakter einer Sofortmaßnahme entsprechen.

Wir haben bereits in den Jahren 2016 und 2017 die Leistungen des Winterdienstes (LB 5) einer Prüfung unterzogen.

Nunmehr wurden die Aufgabenbereiche des LB 4 - Reinigung und des LB 6 – Havariemaßnahmen geprüft.

Das Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst, LB 4, regelt u. a. die Reinigung von Straßen im Falle von verkehrsbehindernden oder -gefährdenden Verschmutzungen auf Verkehrsflächen (Leistung 4.06) und gibt Anweisungen für die Beseitigung und den Umgang mit gefährdenden Verschmutzungen. Der LB 6 enthält die Leistungsposition 6.01 - Beseitigung von Unfallschäden. Dieser Leistungsposition sind Schäden zuzuordnen, die durch Unfälle entstanden sind.

Wir haben geprüft, inwieweit Reinigungsarbeiten mit eigenem Personal und/oder durch die Unterstützung Dritter geplant und durchgeführt wurden. Ein besonderes Augenmerk legten wir auf die haushaltstechnischen Verfahrensweisen. Im Rahmen der Prüfung haben wir die Ist-Ausgaben des Jahres mit dem Haushaltsplanansatz des jeweiligen Jahres ab dem Jahr 2015 verglichen.

Auch der Bezug auf nachfolgende Haushaltspläne und inwieweit die Ist-Ausgaben für die Planung der zukünftigen Haushaltsansätze als Grundlage dienten, wurden geprüft. Hierbei haben wir speziell die Leistungsbereiche LB 4 - Reinigung und LB 6 - Beseitigung von Unfallschäden/Havariemaßnahmen hinsichtlich der Kostenentwicklung betrachtet und ausgewertet. Für eine Auswahl der zu prüfenden Maßnahmen dieser beiden Leistungsbereiche diente eine von uns vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales abgeforderte Vertragsübersicht, welche 16 Verträge auswies. Wir haben daraufhin eine Auswahl auf der Grundlage von uns aufgestellter Kriterien getroffen.

Im Zuge der örtlichen Erhebungen in der Zentrale der Landesstraßenbaubehörde (LSBB) haben wir uns das Fachprogramm PRO-UI der Straßenbauverwaltung vorstellen lassen. Das Programm ist ein zentrales Informationssystem für den Straßenbetriebsdienst, welches den Straßenmeistereien ermöglicht, ihre Kosten und Leistungen betriebswirtschaftlich zu steuern und transparent darzustellen. Es ist damit die Basis für die Jahresarbeitsplanung (JAP) und einer Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) der Straßenmeistereien.

Das Programm ist die Grundlage des Berichtswesens und der Dokumentation der Leistungen des Straßenbetriebsdienstes.

2. Ineffiziente unterjährige Steuerung der Landesstraßenbaubehörde und der Straßenmeistereien

Die Haushaltsplanung der Straßenmeistereien wird grundsätzlich auf der Grundlage der JAP durchgeführt. Die JAP basiert auf dem Straßenbestand, den Häufigkeiten, einer Zuordnungsmatrix und den anhand der KLR ermittelten Stückkosten. Der Gesamthaushaltsmittelbedarf errechnet sich somit aus der JAP, bezogen auf die Leistungsbereiche, die Meisterei, den Regionalbereich und schließlich auch auf die LSBB. Die Summe des Finanzbedarfs setzt sich dabei aus Eigen- und Fremdleistung zusammen. Die JAP errechnet ausschließlich den Bedarf der Meistereien. Die finanziellen Bedarfe der Regionalbereiche und der Zentrale werden später hinzugerechnet. Die JAP stellt ein alleiniges Planungsinstrument der Meistereien zur Anmeldung der benötigten Haushaltsmittel dar.

Nach unseren Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen wird die JAP nur selten für Jahresauswertungen oder als Steuerungsinstrument innerhalb der Meisterei und der LSBB genutzt. Eine unterjährige Analyse bzw. ein Soll-Ist-Abgleich werden nicht kontinuierlich durchgeführt. Die Straßenbauverwaltung erläuterte uns dazu, dass in den Vorjahren bereits umfangreiche Auswertungen der JAP erfolgten, diese dann jedoch aufgrund von Personalmangel kaum in dem Umfang fortgeführt werden konnten.

Nach unserer Auffassung kann durch eine strukturierte, unterjährige Auswertung der JAP durchaus nachvollzogen werden, ob ein Teil der Arbeiten wie ursprünglich geplant ablaufen. Dadurch ist es möglich, die individuellen Anforderungen an die zu besetzenden Arbeitsgruppen innerhalb einer Straßenmeisterei besser zu steuern. Die Arbeiten in den Straßenmeistereien können durch die unterjährige Kontrolle so effektiver umgesetzt werden.

Aus unserer Sicht kann die JAP als Steuerungsinstrument zur wirtschaftlichen Gestaltung des Straßenbetriebsdienstes genutzt werden. Darüber hinaus kann die KLR als betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument eingesetzt werden, um Ziele und Kennzahlen klar definiert vorgeben zu können.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte in seiner Stellungnahme vom 18. August 2023 zur Prüfungsmitteilung vom 15. Mai 2023 mit, dass die Einschätzung des Landesrechnungshofes grundsätzlich zur umfassenden Nutzung der Steuerungsinstrumente den Interessen der Straßenbauverwaltung an einer wirtschaftlichen und optimierten Aussteuerung des Betriebsdienstes entspricht. Das

Ministerium für Infrastruktur und Digitales werde insofern die Hinweise des Landesrechnungshofes zu Kenntnis nehmen und beachten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die JAP künftig verstärkt als unterjähriges Arbeitsmittel zum Einsatz zu bringen. Er erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass die Möglichkeiten der KLR vollständig ausgeschöpft werden, um einen effizienten Soll-Ist-Vergleich als Steuerungsinstrument im Rahmen der Mittelbewirtschaftung nutzen zu können.

3. Fehlende Nutzung der Jahresarbeitsplanung als Steuerungsinstrument zum Abschluss von Rahmenverträgen

Die JAP zeigt u. a. den Anteil an Eigenleistungen und Fremdleistungen auf, die innerhalb einer Meisterei vorgesehen sind. Mit der JAP kann jährlich und auch unterjährig eine Auswertung stattfinden, die Rückschlüsse auf die Vergabe von Fremdleistungen gibt. Somit ist diese eine gute Grundlage für die Zusammenfassung von Leistungen im Zuge von Rahmenverträgen. Die Nutzung von Rahmenverträgen bildet ein flexibles Instrument der Auftragsvergabe und reduziert zugleich den Verwaltungsaufwand innerhalb der Straßenmeistereien.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zeigte uns die LSBB insgesamt 16 Rahmenverträge zu einzelnen Leistungen des Straßenbetriebsdienstes des Landes an.

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang ein Rahmenvertrag in Bezug auf Leistungen des Straßenbetriebsdienstes geschlossen wird, trifft in der Regel die Zentrale der LSBB und/oder der Regionalbereich. Die Herangehensweise ist stets vom Einzelfall abhängig. Von den o. g. 16 Rahmenverträgen bestand nur ein Rahmenvertrag zur Reinigung der Abläufe an Landesstraßen im Bereich des Regionalbereiches West für die Straßenmeistereien Atzendorf, Gernrode.

Laut Maßnahmenkatalog 6b¹²⁸ des Bundes eignen sich insbesondere u. a. folgende Arbeiten für eine Vergabe z. B. durch Rahmenverträge: Kanalreinigung, Schlammabsaugen, Müllbeseitigung. Die Beschaffung und Unterhaltung von Spezialgeräten in diesem Leistungssegment sind sehr kostenintensiv. Private Unternehmen, die sich darauf spezialisiert haben, können diese Aufgaben i. d. R. effizienter abarbeiten. Hinzu kommt, dass die Meistereien ein sehr großes territoriales Gebiet betreuen und damit lange Anfahrtswege kompensieren müssen. Diese können durch Dritte vielerorts schneller und effizienter abgedeckt werden.

¹²⁸ Einführungserlass für das Land Sachsen-Anhalt konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden.

Die Grundlage für die Aufteilung in Grundlast und Regiebetrieb bildet der Ergebnisbericht des Länderfachausschuss Straßenunterhaltung und Betriebsdienst zur Rationalisierung der Straßenunterhaltung „Meisterei 2000“ und der Maßnahmenkatalog Straßenbetriebsdienst (MK) 1 „Umsetzung der Steuerung des Straßenbetriebsdienstes in den Ländern“. Um das grundsätzliche Ziel der LSBB von 80 % Eigenleistung und 20 % Fremdleistung zu erreichen, ist es ebenso notwendig, die Straßenmeistereien mehr miteinzubeziehen. Nur so kann die JAP als ein unterjähriges Steuerungselement für die Vergabe von Leistungen genutzt werden.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte in seiner Stellungnahme vom 18. August 2023 zur Prüfungsmitteilung vom 15. Mai 2023 mit, dass der Abschluss eines Rahmenvertrags dann sinnvoll sei, wenn in einem definierten Zeitabschnitt eine bestimmte Anzahl an Einzelaufträgen zu erwarten ist. Dabei sei zu beachten, dass die Leistungen nicht oder nicht wirtschaftlich in Eigenleistung der jeweiligen Straßenmeisterei (SM) erbracht werden können.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales folgt der Argumentation des Landesrechnungshofes, wenn hinsichtlich der Summe der Einzelaufträge die anzuwendende Vergabegrenze überschritten werde. Dann werde zukünftig die Vergabe als Rahmenvertrag geprüft.

Eine Untersuchung des Betrachtungszeitraumes 2015 bis 2020 war der LSBB in der Kürze der Zeit nicht möglich. Gleichwohl steht aber seit dem Jahr 2019 eine umfassende Auswertung zur Verfügung. In der Betriebsdienstsoftware PRO-UI wird eine Auswertung (für alle Leistungspositionen) ab 2024 verfügbar sein.

Bezüglich der Erstellung einer Dienstanweisung zur Anwendung von Rahmenverträgen teilte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales mit, dass umfangreiche Betrachtungen und Untersuchungen notwendig seien, die neben der Anzahl der Aufträge im Verhältnis zur Gesamtsumme eine Untersuchung der einzelnen Arbeitsvorgänge beinhalten müsse. Aufwand und Nutzen sollten hierbei in einem wirtschaftlichen Verhältnis stehen. Alternativ teilte das Ministerium mit, dass über die strategische JAP (zwei Jahre im Voraus) ermittelt werden kann, ob eine gezielte Fremdvergabe anzustreben und auszuschreiben ist.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, die Möglichkeit des Einsatzes von Rahmenverträgen zur wirtschaftlichen Steuerung des Einsatzes von Dritten zur Durchführung der Leistungen des Straßenbetriebsdienstes mehr zu nutzen. Dies sollte in einer entsprechenden Dienstanweisung mit Vorgaben, ab wann ein Rahmenvertrag abzuschließen ist, von der Zentrale geregelt werden.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof, dass die Regionalbereiche oder die Zentrale die Form der dazu notwendigen Auswertungen konkret und verbindlich vorgeben.

4. Fehlende Alternativbetrachtungen bei der Beseitigung von Ölverunreinigungen an Landesstraßen

Wird im öffentlichen Straßenraum einer Straße eine Ölspur entdeckt, so hat der Verursacher den ordnungsgemäßen Zustand wiederherzustellen. In der Regel kann der Verursacher dies technisch nicht leisten, so dass der Träger der Straßenbaulast im Rahmen der ihm obliegenden Verkehrssicherungspflicht entsprechende Sicherungsmaßnahmen vorzunehmen hat. Soweit ein Träger der Straßenbaulast hierzu unter Berücksichtigung seiner Leistungsfähigkeit außerstande ist, hat die Straßenbaubehörde vorbehaltlich anderweitiger Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde auf einen nicht verkehrssicheren Zustand durch Verkehrszeichen hinzuweisen.

a) Beseitigung von Ölverunreinigungen

Das Land als Baulastträger für seine Landesstraßen und als Auftragsverwalter der Bundesstraßen auf dem Gebiet des Landes ist u. a. für die Beseitigung von Ölverunreinigungen zuständig. Deren Beseitigung außerhalb von Ortschaften hatte die SBV in entsprechenden Vergabeverfahren in sieben Losen an Dritte vergeben.

Die Ausschreibung erfolgte als europaweite Ausschreibung. Dabei handelte es sich im Zeitraum vom Mai 2017 bis April 2021 um die Ausschreibung einer Konzessionsvergabe „Beseitigung von Ölverunreinigungen auf Verkehrsflächen im Zuständigkeitsbereich der LSBB Sachsen-Anhalts“. Die Ausschreibung erfolgte ursprünglich in sieben Losen, wobei zwei Lose¹²⁹ den Bereich von Autobahnen betrafen. Die Zuständigkeit für letztgenannte Lose ging zum 1. Januar 2021 an die Autobahn GmbH des Bundes über und wurde durch uns nicht weiter

¹²⁹ Los 6 – Autobahnbereich „Süd“ mit den Autobahnmeistereien Dessau, Peißen und Oberröblingen;
Los 7 – Autobahnbereich „Nord“ mit den Autobahnmeistereien Theeßen, Börde und Plötzkau.

betrachtet. Von den verbleibenden fünf Losen hat die LSBB drei Lose¹³⁰ im Zuge einer Konzessionsvergabe an eine Firma vergeben. Diese kam als einziger Bieter in die Wertung. Für den Einzugsbereich Altmark¹³¹, dies betrifft den Landkreis Stendal und den Altmarkkreis Salzwedel, konnte kein Konzessionsvertrag abgeschlossen werden. Es ging kein Angebot hierzu ein. In einer erneuten Ausschreibung für diesen Bereich für den Zeitraum vom Juni 2018 bis zum April 2021 ging nur ein Angebot einer Firma ein. Der Zuschlag wurde im März 2018 auf eine Angebotssumme i. H. v. (brutto) 625.111,28 € erteilt. Die geschätzten Kosten lagen dabei gemäß Vergabevermerk bei 500.000 €. Die beauftragte Firma besteht nach eigenen Angaben aus neun einzelnen Unternehmen, die in Sachsen-Anhalt ihren Firmensitz oder zumindest eine Niederlassung besitzen.

Bei einem Dienstleistungsvertrag, wie beim Los 1, werden alle im Zuge der Schadensbeseitigung an die jeweilige Firma beauftragten Ölverunreinigungen durch das Land beglichen. Sofern das Land mit Unterstützung, bspw. der Polizei, den Verursacher ermitteln kann, macht das Land seine Ansprüche gegenüber dem Schadensverursacher bzw. dessen (in Deutschland bei Kraftfahrzeugen erforderlichen) Haftpflichtversicherung geltend¹³².

Gemäß § 7 LHO sind die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. In den Haushaltsjahren 2015 bis 2020 waren im Einzelplan 14, Kapitel 14 09, Titel 521 62 Betrieb, Wartung und Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens für Havariemaßnahmen

– für das Jahr 2015	824.100 € (ausgewiesenes Ist: nicht bekannt ¹³³)
– für das Jahr 2016	884.283 € (ausgewiesenes Ist: 884.382 €)
– für das Jahr 2017	150.000 € (ausgewiesenes Ist: 366.284 €)
– für das Jahr 2018	154.000 € (ausgewiesenes Ist: 769.435 €)
– für das Jahr 2019	388.000 € (ausgewiesenes Ist: nicht bekannt ¹³⁴)
– für das Jahr 2020	788.000 € (ausgewiesenes Ist: 730.037 €)
– für das Jahr 2021	803.000 € (ausgewiesenes Ist: 833.465 €)

¹³⁰ Los 2 – mit den Landkreisen Börde, Jerichower Land und der Landeshauptstadt Magdeburg;
 Los 3 – mit den Landkreisen Anhalt-Bitterfeld, Wittenberg und der Stadt Dessau-Roßlau (nur bis OD-Stein und dem Bereich zwischen Dessau und Roßlau);
 Los 4 – mit den Landkreisen Harz und Salzlandkreis - Das Vergabeverfahren wurde aufgehoben. Aufgrund von Einsprüchen war eine erneute Ausschreibung erforderlich.
 Los 5 – mit den Landkreisen Mansfeld-Südharz, Saalekreis, Burgenlandkreis und der Stadt Halle (Saale) bis OD-Stein.

¹³¹ Los 1 mit dem Altmarkkreis Salzwedel und dem Landkreis Stendal.

¹³² Siehe u. a. Urteil des Bundesgerichtshofes VI ZR 471/12 vom 15. März 2013.

¹³³ Der verausgabte Haushaltsansatz konnte der Jahresrechnung nicht entnommen werden, da keine spezifische Untergliederung erfolgte.

¹³⁴ Das ausgewiesene IST liegt dem Landesrechnungshof nicht vor und steht auch nicht in der Jahresrechnung des Jahres 2019 zur Verfügung.

als Haushaltsmittel veranschlagt bzw. als Erläuterung zur Haushaltsrechnung gegenüber dem Landesrechnungshof ausgewiesen.

Die Straßenbauverwaltung ist zur Schadensverhütung und Schadensbekämpfung verpflichtet und trägt gemäß Straßengesetz¹³⁵ damit die Verkehrssicherungspflicht. Die Straßenbaulast umfasst gemäß Straßengesetz¹³⁶ alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange, insbesondere des Fußgänger-, Radfahrer- und Behindertenverkehrs sowie des öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich des Umwelt- und Naturschutzes, zu berücksichtigen.

Nach unserer Auffassung kann bei den Angeboten bei der Beseitigung von Ölverunreinigungen trotz wettbewerblichen Verfahren nicht mehr per se von deren Wirtschaftlichkeit ausgegangen werden. Nach unserer Auffassung beherrscht quasi ein Monopolist den Markt.

Inwieweit die Vergabe der Leistungen wirtschaftlich war, kann von uns infolge fehlender Vergleichsangebote nicht eingeschätzt werden. Es besteht das Risiko, dass die faktische Monopolstellung des Bieters sich auch in einem entsprechend hohen Preis niederschlägt. Wir weisen darauf hin, dass ein fehlender Wettbewerb in der Regel nicht zu wirtschaftlichen Angeboten führt.

Wir stellten darüber hinaus fest, dass ebenfalls Versicherungsfälle vorlagen, bei denen die Versicherungsunternehmen der Verursacherfahrzeuge nicht die volle Höhe der Forderungen beglichen. In diesen Fällen hat das Land auch noch den Differenzbetrag zu tragen, den die Versicherungsunternehmen ablehnen. Ob die entstandenen Differenzbeträge durch das Land auf dem Rechtsweg von den Versicherungen eingefordert werden, konnte uns im Rahmen der Prüfung durch die SBV nicht belegt werden. Das Land hat zusätzlich die eigenen erhöhten Aufwendungen für nicht ermittelte Kraftfahrzeugeigentümer zu tragen.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte in seiner Stellungnahme vom 18. August 2023 zur Prüfungsmitteilung vom 15. Mai 2023 mit, dass eine Untersuchung äußerst komplex und sehr zeitintensiv sei und umfangreiches Grundlagenwissen in der Ölspurbeseitigung und im Tarif- und Arbeitsrecht voraussetze. Es sei insoweit nur mit enormem Aufwand umsetzbar, da die relevanten Daten (Personal,

¹³⁵ § 9 Abs. 1 Satz 1 StrG LSA i. V. m. § 10 Abs. 1 StrG LSA.

¹³⁶ § 9 Abs. 1 und 2 StrG LSA.

Technik-, Materialeinsatz) nur in Papierform vorlägen bzw. bei Konzessionsvergaben der LSBB nicht bekannt seien. Das Ministerium schätzt, dass nach einer Stellenbesetzung und entsprechender Einarbeitungszeit für die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Dauer von ca. 18 Monaten einzuplanen sei. Die Leistungen für die Ölspurbeseitigung seien im Jahr 2025 erneut auszuschreiben. Sollte in absehbarer Zeit eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorliegen, die zum Ergebnis hat, dass die Ölspurbeseitigung in Eigenleistung wirtschaftlicher sei, bedürfe es zur Umsetzung der Haushaltsanmeldung zusätzliche Technik und zusätzliches Personal. Unter Berücksichtigung aktueller Lieferzeiten für Technik wäre die Ölspurbeseitigung in Eigenleistung frühestens ab 2030 realisierbar.

Zur europaweiten Ausschreibung der Ölspurbeseitigung im Jahr 2025 wird aus Sicht des Ministeriums keine Alternative gesehen.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass es eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zwischen einer Fremdvergabe und der Möglichkeit, diese Leistungen in Eigenregie zu erbringen, durchführt.

b) Erstattungen an das Land

Das Land erhält von Verursachern von Straßenschäden oder Verunreinigungen am Straßenkörper Einnahmen.

Diese Einnahmen belaufen sich nach unseren Feststellungen im Zuge unserer stichprobenartigen Erhebungen in den Straßenmeistereien Atzendorf, Zerbst, Sandersdorf, Halberstadt, Gardelegen und Stendal auf ca. 50.000 € pro Jahr je Straßenmeisterei. Bei 20 Straßenmeistereien im Land würde sich die Summe auf ca. 1 Mio. € addieren. Eine Ausweisung dieser Einnahmen im Landeshaushalt erfolgt im Einzelplan 14 nicht.

Innerhalb der LSBB werden die Beträge nicht dokumentiert. Die Überwachung über etwaige Erstattungen erfolgt nur in einzelnen Meistereien sporadisch. Ein Gesamtüberblick konnte uns seitens des Ministeriums nicht vorgelegt werden.

Wir sind der Auffassung, dass die anzunehmenden jährlichen Einnahmen aus der Erstattung der Beseitigung von Straßenschäden oder Verunreinigungen durch die Straßenmeistereien innerhalb des Haushaltsplanes mit abzubilden und entsprechend auszuweisen sind.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte in seiner Stellungnahme vom 18. August 2023 zur Prüfungsmitteilung vom 15. Mai 2023 mit, dass im Haushaltsplan zum Kapitel 14 09 ein entsprechender Absetzungsvermerk bei den Ausgaben der Titelgruppe 62 ausgebracht sei. Demnach können die Einnahmen aus Schadensfällen bei der Titelgruppe 62 abgesetzt werden. Die Ausbringung eines Einnahmetitels im Kapitel 14 09 werde daher als nicht erforderlich angesehen. Die Anregung des Landesrechnungshofes zur Haushaltsanmeldung werde vom Ministerium aufgenommen. Ab dem Haushaltsjahr 2025 werden in den Erläuterungen zum Haushaltsplan die Einnahmen bei den Ausgaben gesondert aufgeführt.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales im Rahmen der Haushaltsplanung eine Ausweisung der voraussichtlichen Einnahmen, welche durch Dritte aufgrund von Schadensbeseitigungen bzw. Verunreinigungen am Straßenkörper erfolgten.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof eine Ausweisung der tatsächlich vereinnahmten Mittel durch Dritte für die o. g. Leistungen in der Haushaltsrechnung.

c) Bereitschaftszeiten

Das Land hat die Aufgaben des Straßenbetriebsdienstes der LSBB mit seinen Regionalbereichen in Halle (Saale), Halberstadt, Magdeburg, Dessau-Roßlau und Stendal und seinen dazugehörigen Straßenmeistereien übertragen. Die Durchführung des Straßenbetriebsdienstes ist im Land, wie bereits oben beschrieben, in neun Leistungsbereiche untergliedert. Im Falle von Havarien, z. B. Unfällen, können u. a. Ölverunreinigungen auftreten.

Die Straßenmeistereien sind i. d. R. von montags bis freitags im Zeitraum von 16:00 Uhr bis 06:00 Uhr des Folgetages und am Wochenende (samstags, sonntags) nicht besetzt. Eine Entgegennahme, Kontrolle und Abnahme von gemeldeten und tatsächlich angefallenen Havarien, bspw. Ölverunreinigungen, kann durch einen bevollmächtigten Vertreter des Baulastträgers für die Landes- und in Auftragsverwaltung betreuten Bundesstraßen außerhalb der Dienstzeiten, an den Wochenenden und Feiertagen nicht erfolgen. Auch die Beauftragung erfolgt innerhalb dieser Zeiten nicht durch die SBV des Landes, sondern bspw. durch die Leitstelle des jeweiligen Landkreises.

Wir weisen darauf hin, dass bei der derzeitigen Verfahrensweise die Verkehrssicherungspflicht für Landesstraßen und auch im Zuge der Auftragsverwaltung für Bundesstraßen durch die SBV nicht vollumfänglich gesichert wird. Eine Amtshaftung gemäß § 839 BGB für die o. g.

Zeiträume außerhalb der gegenwärtigen Dienstzeiten der Straßenmeistereien kann zum Tragen kommen. Der Kommentierung zu § 10 StrG LSA¹³⁷ ist zu entnehmen, dass in der Regel diejenige Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts, und damit das Land – vertreten durch die LSBB, für die Amtspflichtverletzung haftet, die den betreffenden Amtsträger beschäftigt und ihm damit die Möglichkeit zur Amtsausübung eröffnet hat.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte in seiner Stellungnahme vom 18. August 2023 zur Prüfungsmitteilung vom 15. Mai 2023 mit, dass eine Untersuchung aus dem Jahr 2019 gezeigt habe, dass aufgrund der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung eine Rufbereitschaft mit dem vorhandenen Personal in den Straßenmeistereien nicht umsetzbar sei.

Einer möglichen erhöhten Personalausstattung der Meistereien zur Sicherstellung einer Rufbereitschaft stehe in vielen Regionen die Verfügbarkeit von Fachpersonal entgegen.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales eine Prüfung, wie bei Havarieereignissen Schadensmeldung sowie Maßnahmeneinleitung zur Schadensminimierung (Beseitigung, Beschilderung, Sperrung, etc.) sowie Beauftragung und ggf. Abnahme von Leistungen so organisiert werden können, dass der Verkehrssicherungspflicht durch das Land vollumfänglich Rechnung getragen wird.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Verstöße gegen die Verkehrssicherungspflicht zu erheblichen Haftungsansprüchen führen können.

Der Landesrechnungshof regt weiter an zu prüfen, ob die Aufgaben bei Havarieereignissen durch einen Bereitschaftsdienst der Straßenmeistereien erledigt werden können. Durch diesen könnten Schäden aufgenommen, Aufträge zur Beseitigung ausgelöst und ggf. Abnahmen oder Verkehrsfreigaben sowie notwendige Sperrungen im Zuge der Verkehrssicherungspflicht veranlasst werden.

¹³⁷ Kommentar zum Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt, Carl Link, Deutscher Kommunal-Verlag, S. 45, Nr. 8.5.

d) Verkehrsreinigungszentrale

Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr hat ein Pilotprojekt für eine Verkehrsreinigungszentrale in Niedersachsen im Bereich Hameln-Pyrmont hinsichtlich der Beseitigung von Ölverunreinigungen durchgeführt. In diesem Zusammenhang hat eine Gesellschaft der Versicherungen, die ein Zusammenschluss von Versicherern in Deutschland mit Sitz in Hamburg ist, die Schadensmeldungen entgegengenommen. Analog einer Schadensmeldung bei einem Schaden oder einem Mobilitätsverlust im Zuge eines Schadensereignisses bei einer Kraftfahrzeughaftpflicht- bzw. Kaskoversicherung hat sie die Schadensbeseitigung durch ein örtlich verfügbares Fachunternehmen (bspw. einer Fachwerkstatt) durchführen lassen.

Das Pilotprojekt lief zum 1. Juli 2021 im Land Niedersachsen aus. Nach Einschätzung der Niedersächsischen SBV führte das Pilotprojekt u. a. zu einer Vervielfältigung und Stärkung der örtlichen Anbieter im Leistungsspektrum von Ölbeseitigungen.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte in seiner Stellungnahme vom 18. August 2023 zur Prüfungsmitteilung vom 15. Mai 2023 mit, dass die Erfahrungen der niedersächsischen Landesbehörde beim Ministerium bzw. bei der LSBB nicht bekannt seien. Eine entsprechende Recherche zur Thematik wurde durch das Ministerium angestoßen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales zu prüfen, ob ein ähnliches Pilotprojekt im Regionalbereich Nord (Altmarkkreis Salzwedel, Landkreis Stendal) der LSBB ggf. zu einer Belebung des Wettbewerbs führen könnte.

5. Fazit

Im Ergebnis der Prüfung hat sich gezeigt, dass die Einflussnahme und Steuerung der Leistungen des Straßenbetriebsdienstes über die vorhandenen Auswertungsmöglichkeiten der vorgenommenen Erfassung der Leistungen nur unzureichend erfolgt.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales die Möglichkeiten der Kosten-Leistungs-Rechnung im Straßenbetriebsdienst vollständig ausschöpft. So kann die Kosten-Leistungs-Rechnung als betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument im Rahmen der Mittelbewirtschaftung genutzt werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales zu prüfen, ob weitere Leistungen des Straßenbetriebsdienstes in Form von Rahmenverträgen vergeben werden können, die eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung sicherstellt.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales prüft, ob ein Bereitschaftsdienst der Straßenbauverwaltung außerhalb der gegenwärtigen Arbeitszeiten die Absicherung der Verkehrssicherungspflichten als Straßenbaulastträger bzw. als Auftragsverwaltung durchgängig gewährleisten kann.

Aufgrund einer sich zeigenden Monopolstellung im Rahmen der Ölbeseitigung, empfiehlt er eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zwischen einer weiteren Fremdvergabe und der Möglichkeit, diese Leistungen in Eigenregie zu erbringen, durchzuführen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C – Ergebnisberichte

Jahresbericht **„Grundsätzliche Probleme bei der Förderung von Trägern im Kinder- und Jugendbereich“**
2020, Teil 1,
Abschnitt Nr. 3

Wesentlicher Inhalt Wir hatten in den Jahren 2015 bis 2019 bei drei sowohl institutionell als auch projektbezogen geförderten Zuwendungsempfängern im Kinder- und Jugendbereich Prüfungen durchgeführt (Kinder- und Jugendring e. V., Kompetenzzentrum geschlechtergerechte Kinder- und Jugendhilfe Sachsen-Anhalt e. V. und Servicestelle für Kinder und Jugendschutz im Verband junger Medienmacher Sachsen-Anhalt e. V.).

Dabei haben wir festgestellt, dass

- das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung den jeweiligen Zuwendungszweck und die im Förderinteresse liegenden Ziele und Aufgaben bei institutionell geförderten Einrichtungen nicht hinreichend konkret festgelegt hat,
- eine angemessene Erfolgskontrolle weder vom Ministerium noch vom Landesverwaltungsamt durchgeführt wurde,
- eigene Bewertungen zu den Planungen der geförderten Einrichtungen als auch Kriterien und Indikatoren zur Bewertung der Zielerreichung fehlten,
- Ministerium und Landesverwaltungsamt Einnahmen und Ausgaben zur institutionellen „Grundförderung“ und zu weiteren geförderten Projekten nicht nachvollziehbar und nicht eindeutig zugeordnet und abgegrenzt haben und
- die institutionelle Förderung der Servicestelle aufgrund einer un-zweckmäßigen Förder- und Organisationsstruktur nicht hinreichend von den übrigen Geschäftsbereichen des Trägervereins abgegrenzt werden konnte.

Im Ergebnis der Prüfung haben wir empfohlen,

- den Förderzweck und die Aufgaben erfolgsorientiert zu definieren,

- dafür geeignete Teilziele, Kriterien und Indikatoren festzulegen, anhand derer die Zielerreichung geprüft werden kann,
- auf dieser Grundlage Erfolgskontrollen sicherzustellen,
- künftig beim Zusammentreffen institutioneller und projektbezogener Förderungen eine nachvollziehbare und eindeutige Zuordnung und Abgrenzung der jeweiligen Einnahmen und Ausgaben sicherzustellen,
- für die Servicestelle
 - eine eigene Rechtsfähigkeit in Betracht zu ziehen, um die festgestellten Abgrenzungsprobleme zu reduzieren, bzw. mindestens eine eindeutige und praktikable Trennung der Förder- und Tätigkeitsbereiche zu der übrigen Verbandsarbeit zu gewährleisten,
 - die institutionelle und die Projektförderung der Servicestelle zusammenzuführen.

Nach den Stellungnahmen des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und des Landesverwaltungsamtes zu den Prüfungsmitteilungen und zum Jahresberichtsbeitrag würde der Zuwendungszweck jetzt in den Bewilligungsbescheiden detaillierter beschrieben und von den Zuwendungsempfängern eine umfangreichere Darstellung der geplanten Arbeitsschwerpunkte eingefordert. Den Zuwendungsbescheiden lägen zudem die jeweiligen Trägerkonzeptionen bzw. Leistungsbeschreibungen der Träger zu Grunde. Hinsichtlich der Erfolgskontrollen seien zwischenzeitlich verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, z. B.

- Trägergespräche zur jährlichen Maßnahmenplanung sowie zu den Trägerkonzeptionen und deren Fortentwicklung,
- eine vorgegebene Musterjahresplanung würde von den Trägern für ihre Schwerpunktthemen untersetzt,
- auf Basis der Jahresplanung und gemeinsamer Festlegungen erfolge die Erfolgskontrolle bei der Prüfung der Verwendungsnachweise.

Für die Servicestelle hat das Ministerium in einer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 28. April 2022 ausgeführt, dass das Projekt Jugendschutz in die institutionelle Förderung der Servicestelle integriert werden

solle. Zudem beabsichtige man die Weiterführung der Servicestelle in einer neuen, vom bisherigen Träger abgegrenzten und rechtsfähigen Struktur, womit der Träger jedoch nicht einverstanden sei. In einer weiteren Stellungnahme vom 13. September 2022 teilte das Ministerium mit, dass man nach einer weiteren Erörterung von Vorgaben zur Rechtsnatur abgesehen habe. Mit Schreiben vom 7. November 2022 haben wir das Prüfungsverfahren für beendet erklärt und darum gebeten, die festgelegten Erfolgsindikatoren regelmäßig auf Zweckmäßigkeit und Angemessenheit zu überprüfen und ggf. fortzuschreiben.

**Parlamentarisches
Verfahren
(Beschluss-
Fassung im
Entlastungs-
verfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nahm in seiner Sitzung am 20. April 2022 den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmte den Empfehlungen zu. Der Unterausschuss bat das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zur künftigen Förder- und Organisationsstruktur und Abgrenzung der institutionellen Förderung der Servicestelle von den übrigen Geschäftsbereichen und der Verbandsarbeit des Trägers zu berichten. Das Ministerium teilte mit Schreiben vom 20. Dezember 2022 mit, dass das Projekt Jugendschutz im Jahr 2022 in die institutionell geförderte Geschäftsstelle der Servicestelle überführt worden sei. Damit würde das Zuwendungsverfahren für Träger und Bewilligungsbehörde vereinfacht. Die aufwändigen Splittungen der Sachausgaben von Projekt- und institutioneller Förderung entfielen. Von Vorgaben zur Rechtsnatur des Trägers habe das Ministerium abgesehen. Die Servicestelle habe verdeutlicht, dass das für die Gründung eines Vereins erforderliche Verfahren zu aufwändig sei und zudem die für einen Vereinsvorstand benötigten ehrenamtlich tätigen Personen nicht zur Verfügung stünden. In der Sitzung des Unterausschusses am 9. Januar 2023 führte das Ministerium zudem aus, dass Auflagen in den Zuwendungsbescheiden künftig sicherstellen würden, dass die Tätigkeiten von Beschäftigten des Trägervereins eindeutig der Servicestelle zugeordnet werden können. Der Unterausschuss erklärte die Befassung für erledigt.

Weitere Entwicklung

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2024 und durch Pressemitteilungen wurde bekannt, dass die institutionelle Förderung der Servicestelle ab dem Jahr 2025 durch eine vertragliche mehrjährige Vereinbarung mit einem Dienstleister nach Ausschreibung abgelöst werden

solle. Einem solchen Verfahren hat der Landtag nach den Haushaltsberatungen mit seiner Beschlussfassung zum Haushalt 2024 am 14. Dezember 2023 zugestimmt. Die vom Ministerium im Haushaltsentwurf 2024 enthaltene beabsichtigte Umwandlung der institutionellen Förderung in einen Dienstleistungsvertrag war keine Empfehlung unsererseits.

Wir sehen diese kritisch und befürchten Probleme bei der Steuerung und Kontrolle eines künftigen Dienstleisters.

**Jahresbericht
2021, Teil 1
Abschnitt B Nr. 2**

Probleme bei der Heimaufsicht

**Wesentlicher
Inhalt**

Wir hatten im Jahr 2020 die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Wahrnehmung der Aufgaben der Heimaufsicht im Landesverwaltungsamt geprüft.

Wir stellten u. a. fest, dass die Personalausstattung nicht ausreichte, die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen und die weiteren Aufgaben zu erfüllen. Zudem wurden Informationen der Heimaufsicht über die Prüfergebnisse und die Qualität von Einrichtungen nicht veröffentlicht und anderen beteiligten Prüfdiensten und Kostenträgern nicht ausreichend weitergegeben. Einnahmepotenziale wurden nicht ausgeschöpft.

Im Ergebnis der Prüfung hatten wir empfohlen, den Personalbedarf der Heimaufsicht zu prüfen und erforderliches geeignetes Personal bereitzustellen. Bei der beabsichtigten Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes sollten die Regelungen zum Prüfturnus überprüft und ggf. angepasst werden. Außerdem hatten wir angeregt, rechtskonforme Regelungen zur Transparenz und Veröffentlichung von Prüf- oder Qualitätsberichten zu schaffen und umzusetzen. Die Heimaufsicht sollte künftig eine ausreichende Zusammenarbeit und einen angemessenen Informationsaustausch mit anderen Prüfinstitutionen und Leistungsträgern sicherstellen. Die Gebührenerhebungstatbestände und Tarife sollten überprüft werden, um ggf. höhere Einnahmen für das Land Sachsen-Anhalt zu generieren.

**Parlamentari-
sches
Verfahren**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes¹³⁸ in seiner Sitzung vom 9. November 2022 erörtert und den Empfehlungen des Landesrechnungshofes zugestimmt. Er hat das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung gebeten, zum 30. Juni 2023 den Bericht zur Evaluation des Personalbedarfs vorzulegen. Der Ausschuss erwartet, dass bei einer weiteren gesetzlichen Vorgabe von

¹³⁸ Vorlage 12 LT-Drs. 8/551.

jährlichen Regelprüfungen der Heime das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung in Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen Ministerien sowie dem Landesverwaltungsamt dafür Sorge trägt, dass das Referat Heimaufsicht mit dem für die Erfüllung dieser Vorgaben notwendigen Personal ausgestattet wird. Außerdem bat der Ausschuss das Ministerium um ergänzende Stellungnahme und Unterrichtung über den Sachstand der Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes und das Ergebnis der Überprüfung der Gebührentatbestände.¹³⁹

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat mit Schreiben vom 23. Juni 2023 den Ausschuss über die ergriffenen Maßnahmen informiert¹⁴⁰. Bei der Prüfung des Personalbedarfs der Heimaufsicht habe das Landesverwaltungsamt einen Personalmehrbedarf von 12 Vollzeitäquivalenten bei der Sachbearbeitung ermittelt. Das Referat Heimaufsicht verfolge derzeit vorrangig die Nachbesetzung der durch Fluktuation vakant gewordenen Arbeitsplätze. Ein erster Arbeitsentwurf einer Novellierung des Gesetzes über Wohnformen und Teilhabe des Landes Sachsen-Anhalt läge vor und solle Ende des Jahres 2023 in den Landtag eingebracht werden. Aus fachlicher Sicht des Ministeriums soll der Gesetzentwurf auch notwendige Anpassungen an den zugehörigen Verordnungen (Mitwirkungs-, Personal- und Mindestbau-Verordnung) umfassen. Neben weiteren Punkten sei beabsichtigt, die Regelung zu den Qualitätsberichten der Heimaufsicht neu zu fassen. Mit der 13. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 1. Februar 2023 sind bereits neue Gebührentatbestände eingefügt und Gebühren in der Höhe angepasst worden. Für die nächste Änderung der Gebührenordnung hat das Ministerium zwei weitere neue Gebührentatbestände vorgeschlagen.

Weitere Entwicklung

Die Prüfung ist abgeschlossen.

¹³⁹ Vorlage 17 Drs. 8/551.

¹⁴⁰ Vorlage 36 Drs. 8/551.

Jahresbericht 2021, Teil 1
Abschnitt B Nr. 3

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

Wesentlicher Inhalt

Wir haben in den Jahren 2018 und 2019 die Organisation und Durchführung der wissenschaftlichen Weiterbildung an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OVGU) geprüft. Prüfungsinhalte waren die Angebotsstruktur, die Organisation, die finanzielle Abwicklung und die Förderung der Weiterbildung.

Dabei zeigte sich, dass die OVGU ihr Weiterbildungskonzept seit 2007 nicht weiterentwickelt hat. Von 2007 bis zurzeit der örtlichen Erhebungen im Jahr 2018 verringerte sich die Anzahl der eigenen Weiterbildungsstudiengänge. Außerdem waren von den 13.840 Gesamtstudierenden an der OVGU im Wintersemester 2017/2018 laut amtlicher Statistik nur 61 Studierende im eigenen Weiterbildungsangebot immatrikuliert. Angesichts der seit 2008 mit rund 6,8 Mio. € geförderten Forschungsprojekte zur wissenschaftlichen Weiterbildung an der OVGU war dies nicht hinnehmbar.

Die OVGU verfügte nicht über die Kenntnis, ob und inwiefern die Weiterbildungsstudiengänge der externen Kooperationspartner wirtschaftlich durchgeführt und die universitären Interessen hinreichend berücksichtigt wurden. Im Rahmen der Kooperation zu einem Weiterbildungsstudien-gang mit einer Akademie hat die OVGU seit 2004 keine Erstattung ihrer Aufwendungen erhalten bzw. eingefordert.

Wir stellten insgesamt fest, dass die OVGU seit 2007 keine wesentlichen Weiterentwicklungen im Angebot, in der Organisation, Durchführung, Transparenz und Inanspruchnahme der wissenschaftlichen Weiterbildung vorweisen konnte.

Im Ergebnis der Prüfung haben wir der OVGU empfohlen, eine Weiterbildungsstrategie entsprechend ihrer analysierten Bedarfe zu entwickeln und ein darauf aufbauendes Weiterbildungsangebot zu erstellen. Bei Forschungsprojekten im Bereich der Weiterbildung ist sicherzustellen, dass am Ende der jeweiligen Förderperioden eine Weiterentwicklung in der Organisation, Durchführung und im Angebot der wissenschaftlichen Weiterbildung erreicht wird.

Die OVGU hat den Kooperationen mit externen Partnern zu Weiterbildungsstudiengängen vertragliche Regelungen zu den gegenseitigen Leistungs- und Finanzbeziehungen zugrunde zu legen, deren ordnungsgemäße Umsetzung sicherzustellen ist. Dabei hat sie die universitären Interessen zu berücksichtigen.

**Parlamentari-
sches
Verfahren**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nahm den Beitrag in seiner Sitzung am 9. November 2022 zustimmend zur Kenntnis und erklärte die Befassung mit dem Thema für erledigt.

Der Ausschuss beschloss u. a., dass das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt dafür Sorge trägt, dass die OVGU die wissenschaftliche Weiterbildung im Angebot, in der Organisation, Durchführung, Transparenz und Inanspruchnahme der Angebote weiterentwickelt.

Weitere Entwicklung

Die OVGU hat unsere Empfehlungen zu Einzelfeststellungen im Wesentlichen aufgegriffen bzw. entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt berichtete, dass die OVGU eine aktualisierte Weiterbildungskonzeption formulieren werde.

Für die Kooperation mit einer GmbH beabsichtigte die OVGU eine Rahmenvereinbarung entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu schließen. Darin werde die erforderliche Transparenz durch Einsichts- und Auskunftsrechte der OVGU sichergestellt.

Die OVGU hat die Kooperation mit der Akademie nicht fortgeführt und auf die rückwirkende Erstattung ihrer Aufwendungen durch die Akademie verzichtet.

Der Landesrechnungshof hat das Prüfungsverfahren mit Schreiben vom 31. März 2023 abgeschlossen.

Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes

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

Eine vollständige Übersicht aller Prüfungsverfahren, die wir abgeschlossen haben, teilen wir jährlich gemäß § 96 Abs. 4 LHO dem Landtag mit.

Die aktuelle Mitteilung über die im Jahr 2022 abgeschlossenen Prüfungsverfahren enthält die LT-Drs. 8/2997 vom 14. August 2023.

Insgesamt wurden 69 Prüfungen, davon 15 im kommunalen Bereich und 14 Prüfungen der Jahresrechnungen der Stiftungen nach § 109 LHO, benannt.

Neben einer kurzen inhaltlichen Beschreibung des Prüfungsthemas erfolgt ein Hinweis, wenn Prüfungsergebnisse in unserem Jahresbericht aufgenommen sind.

Zuständigkeit des 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 20. Dezember 2023

Dessau-Roßlau im Januar 2024

Barthel

Präsident