

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2024



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavaliertstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 bis 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: <https://lrh.sachsen-anhalt.de/>

Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	–	Ausschussdrucksache
BGBl.	–	Bundesgesetzblatt
Cor-SVG	–	Corona-Sondervermögensgesetz
GVBl. LSA	–	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
LHO	–	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	–	Landtagsdrucksache
MB	–	Ministerium für Bildung
MBI. LSA	–	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MF	–	Ministerium der Finanzen
MI	–	Ministerium für Inneres und Sport
MID	–	Ministerium für Infrastruktur und Digitales
MS	–	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
MWL	–	Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten
MWU	–	Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt
ÖPP	–	Öffentlich-Private Partnerschaft
RdErl.	–	Runderlass
Stk/MK	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur
VV	–	Verwaltungsvorschrift

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

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
Inhaltsverzeichnis	IV
Abschnitt A – Bemerkungen.....	5
1 Unwirtschaftlicher Verwaltungsaufbau in den Ministerien und der Staatskanzlei	5
2 Zu niedrige Versorgungszuschläge	13
3 Das ging daneben – fehlerhafte Vergabeverfahren für ein Laserwaffen- und Simulationssystem	18
4 Sicherheitslücken bei der Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes	30
5 Mängel bei der Bearbeitung von Aufträgen der „Steueraufsichtsstelle“ durch die Finanzämter	39
6 Unzureichende Ausgestaltung von Kooperationen im Bereich der wissen- schaftlichen Weiterbildung an der Hochschule Anhalt	49
7 Überdimensionierte Straßenquerschnitte aufgrund fehlerhafter Prognosewerte	64
8 Mangelnde Transparenz bei der Geschäftsbesorgung für die Wohnraumförderung	74
9 Mängel bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie	83
10 Versäumnisse bei der Übernahme staatlicher Garantien bei Leihgaben von Kunst- und Kulturgut.....	97
11 Vermeidbare Mehrkosten bei der Bauausführung	104
Abschnitt B – Ergebnisbericht	112
Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes	116
Zuständigkeit des Senats	117

Abschnitt A – Bemerkungen

Einzelplan		–	diverse
Kapitel		–	alle Ministerialkapitel
Hauptgruppe	4	–	Personalausgaben
Geprüftes Haushaltsvolumen			
Haushaltsjahr 2020		–	ca. 2.741,14 Mio. €
Haushaltsjahr 2021		–	ca. 2.912,90 Mio. €
Haushaltsjahr 2022		–	ca. 2.873,52 Mio. €

1 Unwirtschaftlicher Verwaltungsaufbau in den Ministerien und der Staatskanzlei

Nach der Landtagswahl 2021 hat sich die Anzahl der Organisationseinheiten in der Ministerialverwaltung um 21 (+7 %) erhöht. Darüber hinaus sind auch die Stellen und Planstellen um 133 (+5 %) gestiegen.

In den Ministerien bestehen nach wie vor unwirtschaftliche Klein- und Kleinstreferate. Die Landesregierung meldet derzeit zu viele höherwertige Stellen und Planstellen für die Ministerialverwaltung an.

1. Vorbemerkungen

Erfahrungsgemäß kommt es nach Wahlen zu Umstrukturierungen in der Ministerialverwaltung. Mit unserer Schwerpunktprüfung haben wir die Aufbauorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei vor und nach der Landtagswahl 2021 verglichen.

Bereits in den Jahresberichten 2001, Teil 1, Abschnitt B Nr.1¹ und 2008, Teil 1, Abschnitt B Nr. 2² haben wir den unwirtschaftlichen Verwaltungsaufbau in den Ministerien aufgrund der Anzahl von Kleinst- und Kleinreferaten dargestellt.

¹ S. 38 ff.

² S. 55 ff.

2. Erhöhung der Anzahl der Organisationseinheiten einschließlich Stellenaufwuchs nach den Landtagswahlen

Nach der Landtagswahl 2021 hat sich die Anzahl der Organisationseinheiten (OE) in der Ministerialverwaltung um 21 erhöht. Die Anzahl der

- Referate ist um 13 (+ 6 %),
- Stabsstellen ist um 7 (+ 29 %) und
- sonstigen Organisationseinheiten ist um 1 (+ 9 %)

gestiegen.

3 Jahre danach sind sogar 22 Organisationseinheiten mehr als noch vor der Landtagswahl vorhanden.

Tabelle 1: Organisationsstruktur vor und nach der Landtagswahl am 6. Juni 2021

Ministerium	Stk/MK	MI	MF	MS	MB	MWL	MJ	MID	MWU	Summe
	2020									
Abteilungen	6	4	5	5	3	4	4	4	7	42
Referate	38	23	35	24	17	21	21	21	35	235
Stabsstellen	3	3	3	3	1	2	4	3	2	24
sonst. OE	1	0	2	3	0	0	0	0	3	9
2022										
Abteilungen	6	4	4	5	3	6	4	5	5	42
Referate	38	22	30	28	17	32	23	30	28	248
Stabsstellen	3	3	4	3	3	3	5	5	2	31
sonst. OE	1	0	3	2	0	1	0	0	3	10
2024										
Abteilungen	6	5	4	5	3	6	4	5	5	43
Referate	37	26	29	27	17	31	25	28	28	248
Stabsstellen	3	3	4	3	3	4	5	6	2	33
sonst. OE	2	0	1	1	0	1	0	0	3	8

Mit der Erhöhung der Anzahl der Organisationseinheiten hat sich auch die Anzahl der Stellen und Planstellen um 133 (+ 5 %) erhöht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten teilte in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 14. Januar 2025 mit, dass es ab dem 1. Januar 2025 aufgrund von Organisationsanpassungen die Anzahl der Abteilungen auf 5 und die Anzahl der Referate auf 29 reduziert hat.

Ergebnis einer neuen Regierungsbildung und der damit verbundenen Ressortumbildungen sollte nicht die Vergrößerung der Ministerialverwaltung sein. Vielmehr müssen sich auch die neuen Strukturen an den bisherigen Aufgaben unter angemessener Berücksichtigung des Ergebnisses des politischen Willensbildungsprozesses orientieren. Insbesondere im Zuge einer neuen Regierungsbildung und der damit verbundenen Ressortumbildungen sollte zwingend eine Aufgabenkritik mit dem Ziel der Minderung der Personalbedarfe durchgeführt werden. Die Bildung einer neuen Regierung darf keine „Aufblähung“ der Ministerialverwaltung zur Folge haben. Dies ist aus unserer Sicht grundsätzlich mit dem vorhandenen Personal abzubilden. Wir bewerten deshalb eine „Aufblähung“ der Ministerialverwaltung insbesondere nach Landtagswahlen besonders kritisch.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass sich insbesondere in der Ministerialverwaltung die Anzahl der Organisationseinheiten und die Personalkapazitäten nach Landtagswahlen nicht weiter erhöhen. Dies ist erst recht vor dem Hintergrund der sehr angespannten Haushaltslage und der demografischen Entwicklung des Landes zwingend.

3. Unterschreitung der Mindestanzahl von Referaten je Abteilung

Seit 2005 sind in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien Mindestgrößen und Leitungsspannen für Referate und Abteilungen festgelegt. Dort ist geregelt, dass Abteilungen in der Regel aus 5 und höchstens 11 Referaten bestehen sollen.

Wir haben für das Jahr 2022 festgestellt, dass 3 von 42 Abteilungen in der Ministerialverwaltung die Mindestanzahl von Referaten nicht erreicht.

Aus einer Berichterstattung der Landesregierung gegenüber dem Landtag ergeben sich für das Jahr 2024, dass weiterhin 5 Abteilungen in der Ministerialverwaltung die Mindestanzahl von Referaten nicht erreicht. Hiervon betroffen sind die Staatskanzlei und Ministerium für

Kultur, das Ministerium für Inneres und Sport, das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten sowie das Ministerium für Infrastruktur und Digitales.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte fortlaufend geprüft werden, ob bei Unterschreitung der Mindestanzahl von Referaten je Abteilung die Aufgaben auf andere Abteilungen verteilt werden können.

4. Zu viele Klein- und Kleinstreferate

Die Zahl der Hierarchieebenen und Organisationseinheiten soll möglichst gering sein (Gebot des organisatorischen Minimums). Insofern sind möglichst große Organisationseinheiten mit einer angemessenen Zahl der einer Führungskraft direkt unterstellten Personen zu bilden (Leitungsspanne). Nach den Regeln in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien soll eine Referatsgröße bei 6 bis 11 Bediensteten liegen. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder empfehlen eine Leitungsspanne von mindestens 1:5 (einer Führungskraft sind 5 Bedienstete unterstellt). 1- und 2-Personenreferate sollten grundsätzlich ausgeschlossen sein.

Wir haben festgestellt, dass die Anzahl der Kleinstreferate (1 bis 2 Bedienstete) von 2020 bis 2022 gesunken und im Jahr 2024 wieder angestiegen ist. Die Anzahl der Kleinreferate (3 bis 5 Bedienstete) ist von 2020 bis 2022 gestiegen und im Jahr 2024 wieder gesunken.

Abbildung 1: Entwicklung Klein- und Kleinstreferate 2020 bis 2024

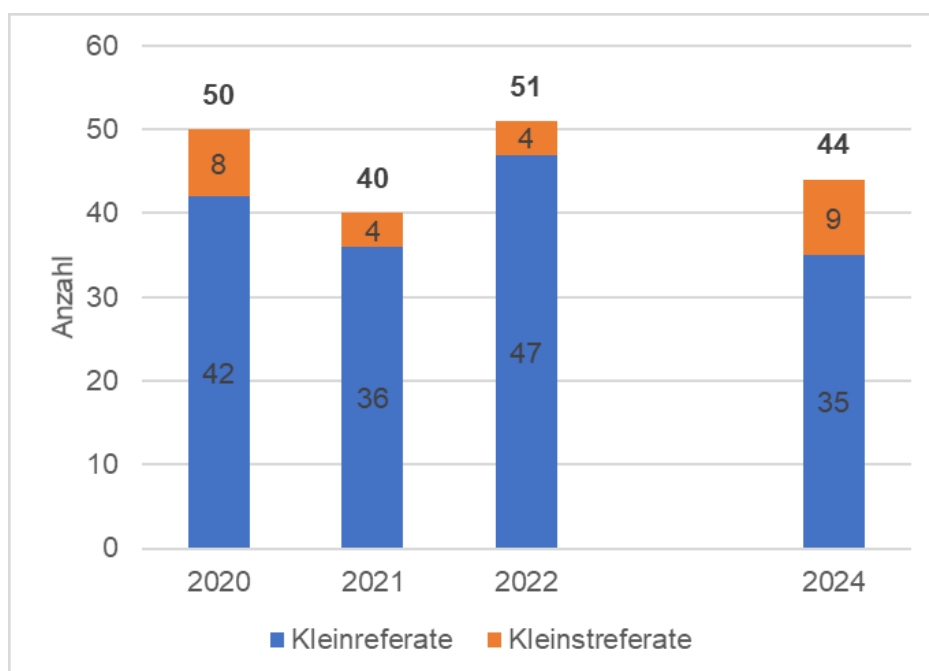


Tabelle 2: Klein- und Kleinstreferate in den Ministerien (2020 bis 2022)

Ministerium	Kleinreferate (3 bis 5 Bedienstete)				Kleinstreferate (0 bis 2 Bedienstete)			
	2020	2021	2022	2024	2020	2021	2022	2024
StK/MK	11	13	11	11	2	2	2	1
MI	0	0	0	1	0	0	0	0
MF	2	0	0	0	0	0	0	0
MS	6	3	7	7	0	0	0	0
MB	5	3	3	2	0	0	0	0
MWL	4	3	2	2	0	0	0	0
MJ	10	11	14	8	6	2	2	8
MID	2	1	6	3	0	0	0	0
MWU	2	2	4	1	0	0	0	0
Gesamt	42	36	47	35	8	4	4	9

Die Staatskanzlei teilte in ihrer Stellungnahme vom 19. November 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages in Bezug auf das Kleinstreferat im Jahr 2024 Folgendes mit:

„Die geringe Referatsgröße in der Landesvertretung Berlin resultiert aus den besonderen Anforderungen in Bezug auf die Mitwirkung des Landes Sachsen-Anhalt an der Gesetzgebung des Bundes insbesondere im Bundesrat und die einheitliche Begleitung vieler Ausschüsse auch im Bundestag.“

Wir erkennen die Argumentation bezüglich des noch verbleibenden Kleinstreferates in der Landesvertretung Berlin an. Gleichwohl weisen wir auf die hohe Anzahl an Kleinreferaten in der Staatskanzlei und dem Ministerium für Kultur besonders hin.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes ist eine wirtschaftliche Arbeitserledigung mit einer hohen Anzahl an Klein- und Kleinstreferaten nicht gewährleistet.

5. Mehr Stellen für Referatsleitungen als Referate

In den Haushaltsplänen der Jahre 2020 bis 2022 sind für die Ministerien und die Staatskanzlei 346 bzw. 356 Planstellen/Stellen höherer Wertigkeit ausgebracht. Sie werden grundsätzlich für die Leitung von Referaten verwendet.

Wir haben die Anzahl dieser Planstellen/Stellen mit der Anzahl der Referate verglichen.

Im Ergebnis unserer Feststellungen übersteigt in der Ministerialverwaltung die Anzahl der vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten höherwertigen Planstellen/Stellen die Anzahl eingerichteter Organisationseinheiten.

Für das Jahr 2022 ergibt sich folgende Darstellung.

Tabelle 3: Übersicht der Anzahl der Referate (inkl. Stabsstellen und sonst. OE) und der höherwertigen Planstellen/Stellen in den Ministerien 2022

Ministerium	Summe Planstellen/Stellen	Anzahl der OE	Differenz der Planstellen/Stellen zur Anzahl der OE
	(A16, B2, B3, E15 Ü, E15 Ü AT, AT A16, AT B2, AT B3)	(Referate, Stabsstel- len und sonst. OE)	
StK/MK	45	42	+3
MI	34	25	+9
MF	44	37	+7
MS	49	33	+16
MB	22	20	+2
MWL	48	36	+12
MJ	31	28	+3
MID	38	35	+3
MWU	45	33	+12
Gesamt	356	289	+67

Wir sehen keine Notwendigkeit, dass die Anzahl der vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten höherwertigen Planstellen/Stellen die Anzahl der Organisationseinheiten in der Ministerialverwaltung übersteigt. Die Ministerien trugen hierzu vor, dass im Einzelfall auch Dienstposten von Referentinnen und Referenten nach Besoldungsgruppe A16 bewertet sind und hierfür entsprechende Planstellen genutzt werden. In der Ministerialverwaltung sind davon insgesamt 8 Dienstposten – im Bereich des Ministeriums für Inneres und Sport – betroffen. Das Ministerium legte dar, dass es in der Besoldungsordnung keine Festlegung gäbe, dass Ämter der Besoldungsgruppe A16 bei obersten Landesbehörden ausschließlich in Funktionen als Referatsleiterin oder Referatsleiter verwendet werden können.

Das Ministerium für Inneres und Sport äußerte sich in seiner Stellungnahme vom 20. November 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages dahingehend, dass „... die Bewertung dienstposten-/arbeitsplatzbezogen im MI vorgenommen und der gesetzlich verankerte Grundsatz der sachgerechten Bewertung und der funktionsgerechten Besoldung (§ 18 LBesG LSA) erfüllt [wird]. Acht Referentendienstposten ... zeichnen sich im Quervergleich durch eine herausgehobene, komplexe Aufgabenwahrnehmung mit hoher fachlicher Verantwortung, Entscheidungsbefugnis und Außenwirkung aus.“

Es ist richtig, dass es derzeit in der Besoldungsordnung keine Beschränkung der Dienstpostenbewertung von Referentinnen und Referenten bei obersten Landesbehörden gibt. Gleichwohl steht es dem Gesetzgeber frei, entsprechende normative (verbindlich festgelegte) Vorgaben zu machen. Dies ist auch erforderlich, um dem Abstandsgebot zwischen Dienstposten von Referentinnen und Referenten sowie Referatsleiterinnen und Referatsleitern Rechnung zu tragen.

Aus unserer Sicht besteht für die Ebene von Referentinnen und Referenten bei obersten Landesbehörden keine Notwendigkeit einer Dienstpostenbewertung von A16. Diese sollte vielmehr an eine Leitungsfunktion gekoppelt und Referatsleiterinnen oder Referatsleitern vorbehalten sein. Wir empfehlen dem Besoldungsgesetzgeber deshalb entsprechende normative Vorgaben zu machen.

Mit der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes für die Jahre 2025 und 2026 erfolgte nunmehr eine erste Reduzierung um 15 höherwertige Planstellen/Stellen. Das Ministerium für Inneres und Sport hingegen meldete 2 höherwertige Planstellen mehr an.

Die Anzahl der vom Haushaltsgesetzgeber für die Ministerialverwaltung zur Verfügung gestellten höher bewerteten Dienstposten ist auf das erforderliche Maß, mithin auf die Anzahl der Organisationseinheiten, zu reduzieren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Besoldungsgesetzgeber, die Dienstpostenbewertung für Referentinnen und Referenten in obersten Landesbehörden normativ zu begrenzen.

6. Fazit

Regierungswechsel nach Wahlen gehören zum Wesenskern der Demokratie.

Mit einem Regierungswechsel und daraus folgenden neuen politischen Zielsetzungen sind oft auch Strukturveränderungen verbunden. Die sehr angespannte Haushaltslage des Landes verbietet dabei aber ein weiteres Aufblähen insbesondere der Ministerialverwaltung.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landes sollte die Landesregierung erwägen, unverzüglich einen Abbauprozess in der Ministerialverwaltung zu beginnen, um damit ihrer Vorbildwirkung gegenüber den nachgeordneten Bereichen gerecht zu werden.

Durch zu geringe Referatsgrößen erhöhen sich die Kosten. Deshalb sollten Referate mit einer zu geringen Leitungsspanne aufgelöst und mit anderen Referaten zusammengelegt werden.

Der Haushaltsgesetzgeber sollte die Ausbringung höherwertige Planstellen streng an der Anzahl bestehender Organisationseinheiten ausrichten und begrenzen. Es liegt darüber hinaus im Ermessen des Besoldungsgesetzgebers, die Dienstpostenbewertungen für Referentinnen und Referenten in der Ministerialverwaltung zu begrenzen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan		–	diverse
Kapitel		–	diverse
Titel	422 01	–	Bezüge und Nebenleistungen der planmäßigen Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter
Haushaltsjahre		–	2014 bis 06/2021

2 Zu niedrige Versorgungszuschläge

Das Land verzichtet auf Einnahmen, da es den Versorgungszuschlag für beurlaubte Beamtinnen und Beamte bisher nicht angehoben hat. Der Landesrechnungshof hält eine Anpassung durch den Gesetzgeber für dringend erforderlich. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der fortwährend äußerst angespannten Haushaltslage des Landes Sachsen-Anhalt zwingend notwendig.

1. Vorbemerkungen

Wir haben in der Landesverwaltung und den Hochschulen die Bewilligung langfristiger Beurlaubungen von Beamtinnen und Beamten im Zeitraum von 2014 bis 2021 geprüft.

Beamte können beurlaubt werden, sofern es dafür ein dienstliches Interesse gibt. Beurlaubt heißt, sie verlassen ihre bisherige Behörde um in einer Einrichtung tätig zu sein, die keine Beamten beschäftigen kann (z. B. Einrichtungen der Wissenschaftsförderung, öffentliche Unternehmen, Landtagsfraktionen).

Während der Beurlaubung erhalten die Beamten keine Dienstbezüge. Die Beurlaubungszeiten werden später bei der Berechnung der Beamtenversorgung berücksichtigt, wenn das dienstliche Interesse an der Beurlaubung anerkannt und für die Beurlaubungsdauer ein Versorgungszuschlag in Höhe von 30 % auf Basis der zuvor gezahlten Dienstbezüge entrichtet wurde. Der Versorgungszuschlag gewährt dem Dienstherrn einen finanziellen Ausgleich dafür, dass er während der Beurlaubung das Versorgungsrisiko trägt und eine erhöhte Versorgungslast zu tragen hat. In der Praxis bezahlen die Einrichtungen den Versorgungszuschlag, in denen der beurlaubte Beamte seinen Dienst verrichtet.

2. Versorgungszuschläge für beurlaubte Beamte nicht auskömmlich

Der Versorgungszuschlag wird seit mehreren Jahrzehnten unverändert in Höhe von 30 % erhoben. Historisch beruht dieser Versorgungszuschlag auf der Annahme, dass die in den Haushalten veranschlagten Versorgungsausgaben im Durchschnitt 30 % der Besoldungsausgaben umfassen.

Das Land hat zur Finanzierung der Versorgung zukünftiger Versorgungsempfänger einen Pensionsfonds errichtet.

Damit soll für alle nach dem 31. Dezember 2006 neu eingestellten Beamtinnen und Beamten eine Vollfinanzierung der Versorgungslasten aus dem Pensionsfonds sichergestellt werden. Die Zuführungen werden anhand versicherungsmathematischer Berechnungen ermittelt und in der Pensionsfonds-Zuführungsverordnung (PZVO) festgelegt. Die Zuführungen erfolgen in prozentualer Höhe der jeweiligen Besoldungsausgaben an den Pensionsfonds.

Tabelle 4: Entwicklung der Zuführungssätze zum Pensionsfonds

Personenkreis	Zuführungssatz PZVO in %			
	2008 bis 2013	2014 bis 2018	2019 bis 2024	ab 2025
Lehrkräfte	36,3	37,6	38,6	42,7
Professorinnen und Professoren	42,2	37,8	42,3	44,7
Beamtinnen und Beamte (Laufbahngruppe 1)	28,9	39,8	42,1	44,5
Beamtinnen und Beamte (Laufbahngruppe 2 1. Einstiegsamt)	32,9	37,1	39,8	43,3
Beamtinnen und Beamte (Laufbahngruppe 2 2. Einstiegsamt) sowie Richterinnen und Richter	35,1	35,7	39,5	42,7

Der Haushaltsgesetzgeber beabsichtigt, die Zuführungen zum Pensionsfonds für die Jahre 2025 und 2026 lediglich in Höhe der bis 2024 geltenden Zuführungssätze zu leisten und damit die ab 2025 vorgesehene Anpassung auszusetzen. Wir sehen diese Entwicklung vor dem Hintergrund der Sicherstellung einer Vollfinanzierung der zukünftigen Versorgungslasten mit Sorge.

In den letzten 10 Jahren hat das Land folgende Einnahmen aus der Erhebung von Versorgungszuschlägen für beurlaubte Beamtinnen und beurlaubte Beamte erzielt (§ 5 Abs. 5 Pensionsfondsgesetz):

Tabelle 5: Übersicht der Einnahmen aus der Erhebung von Versorgungszuschlägen im Zeitraum 2013 bis 2023

Haushaltsjahr	Einnahmen in €
2013	325.618
2014	452.650
2015	583.780
2016	664.957
2017	698.092
2018	753.740
2019	805.763
2020	915.198
2021	920.942
2022	951.970
2023	1.003.347
Summe	8.076.057

Im Jahr 2023 hätte das Land beispielsweise mindestens 287.626 € höhere Einnahmen erzielen können, wenn es den Versorgungszuschlag für beurlaubte Beamtinnen und Beamte in Höhe der Zuführungssätze der PZVO erhoben hätte³. Es hat damit auf echte Einnahmen verzichtet.

Die Abweichungen zwischen den Zuführungssätzen zum Pensionsfonds und den Versorgungszuschlägen für beurlaubte Beamtinnen und Beamte machen deutlich, dass der 30 %-ige Versorgungszuschlag nicht annähernd eine vollständige Ausfinanzierung der zukünftigen Versorgungslasten für den Zeitraum der Beurlaubung sicherstellt. Das Land verzichtet insofern auf Einnahmen und verstößt damit gegen § 34 Abs. 1 LHO.

³ Berechnung unter Berücksichtigung der Differenz zwischen geringstem Zuführungssatz lt. aktueller PZVO und dem 30 %-igen Zuschlag nach LBeamtVG (1.003.347 € / 30 % x 38,6 %) – 1.003.347 €.

Das Ministerium für Finanzen äußerte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittlung vom 10. September 2024 Folgendes:

„Eine Bemessung nach den Vorsorgesätzen des Bundes und der Länder würde das jahrzehntelang erprobte und bewährte System lahmlegen, da keine bundeseinheitlichen Vorsorgesätze feststellbar sind. So hat allein Sachsen-Anhalt je nach Art des Personenkreises sechs verschiedene Zuführungssätze zum Pensionsfonds, welche sich unter Berücksichtigung der Alterszuschläge bei Ernennungen oder Versetzungen in den Landesdienst nach Vollendung des 45. bzw. 50. Lebensjahres auf bis zu 18 Zuführungssätze summieren. Bei allen Beurlaubungen, Abordnungen und Zuweisungen müssten Vereinbarungen zwischen den beteiligten Dienstherrn getroffen werden, welcher Vorsorgesatz maßgeblich ist. Für diese Personalwechsel würden neben dienstlichen Interessen und öffentlichen Belangen auch haushalterische Belange im Vordergrund stehen. Der im jetzigen System bestehende Vorteil, dass durch den Pauschalsatz geringeren Einnahmen auch geringere Ausgaben gegenüberstehen, würde entfallen. Somit würden sich der Verwaltungsaufwand und die Fehleranfälligkeit erhöhen und zu höheren Verwaltungskosten und ggf. auch zu Personalmehrbedarf führen, ohne dass Haushaltsvorteile sicher eingeplant werden können.“

Die Argumentation des Ministeriums der Finanzen setzt sich mit unserer Prüfungsempfehlung auseinander, bei der Anpassung des Versorgungszuschlages die jeweiligen Zuführungssätze der PZVO heranzuziehen. Dabei verkennt es, dass der Gesetzgeber einen sehr weiten Gestaltungs- und Anpassungsspielraum hat. So wäre es auch möglich, den derzeitigen Versorgungszuschlag schlicht zu erhöhen. Insgesamt vermag daher das vom Ministerium für Finanzen genannte Argument zu einem etwaig höheren Verwaltungsaufwand nicht zu überzeugen.

Im Schreiben zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 16. Dezember 2024 äußerte das Ministerium der Finanzen, dass hinsichtlich der gezogenen Schlussfolgerungen zur Höhe des Versorgungszuschlags und der dadurch entgehenden Einnahmen der irrige Eindruck entstehen könne, dass Versorgungszuschläge allein auf der Einnahmeseite des Haushalts zu verbuchen seien und das Land leichtfertig auf Einnahmen in beträchtlicher Höhe verzichte.

Es wies darauf hin, dass Beurlaubungen nicht nur vom Land Sachsen-Anhalt an andere Dienstherrn oder Einrichtungen mit dem Ergebnis erfolgen würden, dass das Land Versorgungszuschläge erhält. Auch Beamtinnen und Beamte anderer Dienstherrn würden zum Land Sachsen-Anhalt beurlaubt, für die Versorgungszuschläge zu zahlen seien. Das Ministerium betont, dass diese Ausgaben den

Einnahmen aus der Erhebung der Versorgungszuschläge gegenüberstünden. Erhöhungen der Versorgungszuschläge zögen entsprechende Erhöhungen der zu entrichtenden Versorgungszuschläge nach sich, so dass sich die vom Landesrechnungshof prognostizierten Einnahmeerhöhung relativiere. Es geht davon aus, dass sich Einnahmen und Ausgaben auf lange Sicht in etwa ausgleichen. Daher habe bisher auch kein Anlass bestanden, diesen pauschalen Versorgungszuschlag zu erhöhen. Inwieweit nach Aufrechnung der Einnahmen aus Versorgungszuschlägen mit den Ausgaben tatsächlich die vom Landesrechnungshof prognostizierten Mehreinnahmen erzielbar seien, könne das Ministerium der Finanzen nicht vorhersagen.

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass der Versorgungszuschlag anzupassen ist. Das Ministerium der Finanzen kann keine konkreten Zahlen benennen, in denen Beamte anderer Dienstherren zum Land Sachsen-Anhalt beurlaubt sind und hierfür Versorgungszuschläge vom Land Sachsen-Anhalt entrichtet werden. Entsprechende Fälle sind uns nicht bekannt. Insofern stellt sich die Frage der Relativierung der dargestellten Einnahmeerhöhung nicht.

Angesichts der weiterhin stetig steigenden Versorgungsaufwendungen und der damit verbundenen erheblichen finanziellen Belastungen für den Landeshaushalt hält es der Landesrechnungshof für unabdingbar, die Höhe der Versorgungszuschläge zu überprüfen. Dies geschieht bspw. für die aktiven Beamtinnen und Beamten durch regelmäßige Anpassung der Zuführungssätze zum Pensionsfonds. Es ist aus Sicht des Landesrechnungshofes jedoch auch erforderlich für Zeiträume, in denen Beamtinnen und Beamte aus dienstlichen Gründen beurlaubt sind und keinen aktiven Dienst leisten.

3. Fazit

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die derzeitige Höhe des Versorgungszuschlages für beurlaubte Beamtinnen und Beamte nicht auskömmlich ist.

Er empfiehlt deshalb dem Gesetzgeber, den Versorgungszuschlag von bisher 30 % auf mindestens 40 % anzuheben. Dies ist aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landes Sachsen-Anhalt auch unerlässlich.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Wirtschaftsplan	53	–	Sondervermögen Corona
Kapitel	53 03	–	Ministerium für Inneres und Sport
Titelgruppe	73	–	Erweiterung um ein Laserwaffen- und Simulationssystem zur Aufrechterhaltung des Schießbetriebes
Geprüftes Haushaltsvolumen		–	1.080.000 €
Haushaltsjahre		–	2020 bis 2023

3 Das ging daneben – fehlerhafte Vergabeverfahren für ein Laserwaffen- und Simulationssystem

Das zur Ausschreibung eines „Laserwaffen- und Simulationssystem zur Aufrechterhaltung des Schießbetriebes“ gewählte offene Verfahren wurde ohne eine ausreichende und nachvollziehbare Auftragswertschätzung begonnen. Dies führte letztlich zur Aufhebung des Vergabeverfahrens, da die eingegangenen Angebote um ein Vielfaches höher waren als die Veranschlagung im Haushalt.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung spiegelte nur die Begründung aus dem Maßnahmenkatalog zum Corona-Sondervermögensgesetz wider und war nicht ausreichend detailliert. Zudem wurden Aspekte der Nachhaltigkeit, Umsetzbarkeit, Folgekosten, Nutzbarkeit (mobil/immobil) und weiterer nicht monetärer Bereiche unzureichend berücksichtigt. Diese Aspekte wurden auch nicht in die Kostenschätzung einbezogen.

Das Ziel, ein Laserwaffen- und Simulationssystem zu beschaffen, um den Schießbetrieb während geltender Schutzmaßnahmen aufgrund der Corona-Pandemie zu gewährleisten, wurde nicht erreicht.

Eine Finanzierung der Maßnahme aus einer notlagenbedingten Kreditaufnahme im Jahr 2024 ist verfassungswidrig.

1. Vorbemerkungen

Mit Artikel 3 des Begleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 wurde das Sondervermögen Corona eingerichtet.⁴ Bestandteil war ein abschließender Katalog mit

⁴ Begleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 vom 15. Dezember 2021, GVBl. LSA Nr. 44/2021, S. 592 ff., Art. 3 – Cor-SVG.

insgesamt 63 einzelnen Maßnahmen. Unter Nummer 3 findet sich die „Erweiterung um ein Laserwaffen- und Simulationssystem zur Aufrechterhaltung des Schießbetriebes“.

Wir haben in der Zeit von Juni 2023 bis April 2024 das Vergabeverfahren zur Beschaffung eines Laserwaffen- und Simulationssystems geprüft. Die Prüfung wurde beim Ministerium für Inneres und Sport sowie der Polizeidirektion Zentrale Dienste als zentrale Vergabestelle der Polizei durchgeführt. Im Ergebnis der Prüfung wurden zahlreiche Mängel im Beschaffungsprozess festgestellt.

2. Versäumte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

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

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO Nr. 2 zu § 7 (VV-LHO) sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen, während der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen vorzunehmen. Dabei ist die Ausgangslage zu analysieren, das Ziel zu formulieren und anhand von Lösungsmöglichkeiten die Auswirkungen auf den Haushalt sowie die Rahmenbedingungen gegenüberzustellen.

Zur Ausgangslage wurde vom Ministerium für Inneres und Sport beschrieben, dass der sichere Umgang mit Waffen von jedem Polizeivollzugsbeamten regelmäßig trainiert werden muss. Nur so lässt sich gewährleisten, dass der Schusswaffengebrauch im Anwendungsfall beherrscht wird. Die Aus- und Fortbildung findet größtenteils in Raumschießanlagen statt. Trainiert werden auch lebensbedrohliche Einsatzlagen in Teams.

Mit Beginn der Pandemie und Einführung der Abstands- und Hygieneregeln im März 2020 wurde das Gruppentraining vollständig ausgesetzt. Um das Schießtraining dennoch sicherstellen zu können, sah das Ministerium für Inneres und Sport den Handlungsbedarf für die Beschaffung einer Anlage für ein digitales Schießtraining in einem virtuellen Raum. Kontakte könnten nach Aussagen des Ministeriums für Inneres und Sport dadurch weitgehend minimiert werden. Ein Polizeivollzugsbeamter könnte in die Lage versetzt werden, im virtuellen Raum verschiedene Situationen mit einer verschiedenen Anzahl von Menschen zu trainieren.

Uns wurden keine Unterlagen zur Verfügung gestellt, aus denen sich ergibt, dass alternative Methoden analysiert oder betrachtet wurden. Zu Kosten und Nutzen, Auswirkungen auf rechtliche, organisatorische und personelle Rahmenbedingungen fanden wir nur Feststellungen/Festlegungen, keine Abwägungen oder Vergleichsmodelle.

Nach unserer Auffassung hätte das Ministerium für Inneres und Sport vor der Vergabe sowie begleitend zum Gesamtprozess angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend den Vorgaben der LHO durchführen müssen.

*Mit Schreiben vom 20. November 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages nahm das Ministerium für Inneres und Sport folgendermaßen Stellung:
„Das MI achtet darauf, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie die Auftragswertschätzung bei Vergabeverfahren den Formvorschriften entsprechend in den Vergabeakten dokumentiert werden.“*

Uns konnten keine Unterlagen vorgelegt werden, aus denen hervorgeht, dass zu irgendeinem Zeitpunkt im Vergabeverfahren eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wurde.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest und erwartet vom Ministerium für Inneres und Sport, dass zukünftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Vergaben sowie begleitend zum Gesamtprozess entsprechend den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung durchgeführt werden.

3. Unzureichende Auftragswertschätzung

Gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)⁵ ist bei der Schätzung des Auftragswerts vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer auszugehen. Zu addieren sind auch Optionen und etwaige Vertragsverlängerungen. Die Auftragswertermittlung hat gem. § 3 Abs. 3 VgV vor Einleitung des Vergabeverfahrens zu erfolgen. Die Schätzung muss am Tag der Bekanntmachung aktuell sein.

Die Zentrale Vergabestelle bei der Polizeiinspektion Zentrale Dienste legte den im Nachtragshaushalt 2021 festgelegten Betrag von 330.000 € als Auftragswert fest.

⁵ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VGV) vom 12. April 2016, BGBl. I S. 624, zul. geändert durch Art. 1 VO zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften vom 7. Februar 2024, BGBl. I Nr. 39.

Wir haben festgestellt, dass es an einer expliziten Schätzung des Auftragswertes fehlte. Die Bildung des Nettowertes von 277.310,92 € aus den 330.000 € Haushaltsmitteln ersetzt nicht die erforderliche und nachvollziehbare Schätzung nach § 3 Abs.1.S. 1 VgV.

Mit Schreiben vom 20. November 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages nahm das Ministerium für Inneres und Sport folgendermaßen Stellung:

„Das MI achtet darauf, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie die Auftragswertschätzung bei Vergabeverfahren den Formvorschriften entsprechend in den Vergabeakten dokumentiert werden.“

Wir weisen nochmals darauf hin, dass die erforderliche Auftragswertschätzung fehlte. Die Auftragswertschätzung kann nicht durch den im Nachtragshaushalt 2021 festgelegten Betrag von 330.000 € für die Maßnahme ersetzt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass vor einer Ausschreibung eine ordnungsgemäße und nachvollziehbare Auftragswertschätzung erfolgt.

4. Leistungsverzeichnis mit unzähligen Ausschlusskriterien

Nach § 121 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)⁶ ist in der Leistungsbeschreibung der Auftragsgegenstand so eindeutig und erschöpfend wie möglich zu beschreiben, sodass die Beschreibung für alle Unternehmen im gleichen Sinne verständlich ist und die Angebote miteinander verglichen werden können.

Infolge der durchgeführten Markterkundung stellte das Ministerium für Inneres und Sport folgende Schwerpunktkriterien auf:

- Allgemeines,
- Strategische Ziele,
- Mindestanforderungen an das Training (mit Ausschluss- und allgemeinen Leistungskriterien),
- Forderungen an die Auswertbarkeit des Trainings,
- Technische Forderungen (mit Ausschluss- und allgemeinen Leistungskriterien),
- Anforderungen an die Software,

⁶ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. d. Bek. vom 26. Juni 2013, BGBl. I S. 1750, S. 3245, zul. geändert durch Art. 2 G zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405).

- Inbetriebnahme und Schulung,
- Mitzuliefernde Unterlagen,
- Ersatzteilversorgung und
- Support/Service.

Wir haben festgestellt, dass die Zentrale Vergabestelle daraus einen Anforderungskatalog für das Leistungsverzeichnis mit knapp 50 sogenannten „must-haves“ aufstellte. In die Wertung um das beste Angebot kamen daher nur die Bieter, die zu allen Punkten Angaben machen konnten. Fehlte auch nur ein Kreuz, wurde der Bieter ausgeschlossen. Im Ergebnis blieben von 7 Bietern nur 2 übrig.

Diese Vorgaben führten zu einer Verunsicherung der Bieter und zu zahlreichen Verständnisfragen. In der Folge mussten Fristen verlängert und die geplante Auftragserteilung immer weiter verschoben werden.

Nach unserer Auffassung sind Leistungsbeschreibungen so genau zu erstellen, dass Vergabeunterlagen aufgrund von Bieterfragen nicht geändert werden müssen und damit einhergehende zeitliche Verzögerungen vermieden werden. Notwendige Fristverlängerungen sind auf ein Minimum zu begrenzen. Das bedeutet, dass die Angebotsfrist nicht infolge der Beantwortung reiner Verständnisfragen verlängert werden sollte. Zudem sehen wir die Einschränkung des Wettbewerbs durch die hohe Anzahl an Mindestanforderungen kritisch.

Mit Schreiben vom 20. November 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages nahm das Ministerium für Inneres und Sport folgendermaßen Stellung:

„Zielstellung der Beschaffungsmaßnahme war es, das am besten geeignete Produkt für den konkreten Einsatzzweck zu beschaffen. Grundlage dafür ist die Definition von Mindestanforderungen.

Die in der ersten Ausschreibung vorgegebenen Mindestanforderungen waren sowohl qualitativ als auch quantitativ erforderlich, um die konkreten fachlichen Anforderungen, die an das zu beschaffende Laserwaffen- und Simulationssystem seitens der Polizei, mit Blick auf die Erhöhung der Resilienz zu Pandemiezeiten, gestellt wurden, vollumfänglich abzubilden. Dass es sich um realistische Mindestanforderungen handelte, zeigt die Tatsache, dass zwei Bieter die gestellten Anforderungen in Gänze erfüllten.

Verständnisfragen von Bietern sind im Vergabeverfahren allgemein nicht unüblich. Zu beachten war insbesondere, dass es sich bei der Beschaffung um ein neues, innovatives Produkt, mit sich am Markt etablierenden Anbietern und nicht um ein Standardprodukt handelte. So erfüllten fünf von insgesamt sieben Bietern die vorgegebenen Mindestanforderungen nicht, wodurch diese nicht berücksichtigt werden konnten.“

Insofern teile das Ministerium für Inneres und Sport die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Ausschreibung zu viele Mindestanforderungen enthielt, nicht.

Die Anzahl der Ausschlusskriterien, die hier unter der Definition Mindestanforderungen festgelegt wurde, widerspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und dem Wettbewerbsgrundsatz. Die Bieter, die grundsätzlich geeignet waren ebenfalls den Auftrag zu erfüllen, wurden zu zeitig aus dem Verfahren ausgeschlossen und damit deren Angebote der Wirtschaftlichkeitsbewertung entzogen. Der Wettbewerb wurde durch den Ausschluss von Angeboten mehrerer Bieter beschränkt. Im Ergebnis blieben daher angeblich nur unwirtschaftliche Angebote übrig. Wir bestreiten nicht, dass die Anforderungen realistisch waren. Jedoch sind Angebote ausgeschlossen worden ohne zu betrachten, ob nicht unter Wirtschaftlichkeitsaspekten ein anderes System zur Zweckerfüllung ausreichend gewesen wäre. Dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist zu jedem Zeitpunkt zu entsprechen.

Uns ist bekannt, dass Bieterfragen durchaus üblich sind. Da aber mehrfach Fristverlängerungen gewährt wurden und solche nur bei wesentlichen Änderungen erforderlich sind, waren die Vergabeunterlagen nicht eindeutig genug.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass in zukünftigen Verfahren so viel Wettbewerb geschaffen wird wie möglich, um das wirtschaftlichste Ergebnis zu erreichen. Vergabeunterlagen sind so sorgfältig zu erstellen, dass Verzögerungen durch Fristverlängerungen vermieden werden.

5. Aufhebung des 1. Vergabeverfahrens

Gemäß § 58 Abs. 1 VgV i. V. m. § 127 Abs. 1 GWB ist der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Das bedeutet, das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis ist anzunehmen.

Der öffentliche Auftraggeber ist nach § 63 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 VgV berechtigt, ein Vergabeverfahren ganz aufzuheben, wenn kein wirtschaftliches Ergebnis erzielt wurde. Ein unwirtschaftliches Ergebnis liegt unter anderem vor, wenn das bestplatzierte Angebot das Budget des öffentlichen Auftraggebers überschreitet und es an der Finanzierbarkeit mangelt.

Nachdem die 2 verbliebenen Angebote anhand von vorgegebenen Kriterien gewertet und miteinander verglichen wurden, stellte die Vergabestelle fest, dass sich die Angebotspreise erheblich voneinander unterschieden und dass selbst das preisgünstigste der beiden Angebote um 197.420 € höher war als die „Kostenannahme“⁷ in Höhe von 330.000 €. Daraufhin wurde das 1. Vergabeverfahren wegen Unwirtschaftlichkeit der Angebote aufgehoben.

Nach unserer Auffassung führte allein die unzureichende Auftragswertschätzung zur Aufhebung der Ausschreibung und nicht die Höhe der Angebotspreise. Auf dieser fehlerhaften Grundlage konnte aus unserer Sicht das bestplatzierte Angebot nicht als unwirtschaftlich eingestuft werden. Damit war die Vergabestelle nicht berechtigt, das Vergabeverfahren aus diesem Grund aufzuheben.

Bei zukünftigen Vergaben ist ein besonderes Augenmerk auf eine sorgfältige Auftragswertschätzung zu legen. Der Erfolg des Vergabeverfahrens hängt maßgeblich davon ab.

Mit Schreiben vom 20. November 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages stimmte das Ministerium für Inneres und Sport dem Landesrechnungshof zu, dass eine ordnungsgemäße Schätzung des Auftragswertes die Grundlage für ein rügefrees und rechtskonformes Vergabeverfahren ist.

Wir bitten das Ministerium für Inneres und Sport, dies bei zukünftigen Vergaben zu implementieren.

6. Unnötiges Festhalten an der Beschaffung - 2. Vergabeverfahren

Gemäß § 63 Abs. 2 S. 1 VgV teilt der öffentliche Auftraggeber den Bietern nach Aufhebung des Vergabeverfahrens unverzüglich die Gründe für seine Entscheidung mit, auf die Vergabe eines Auftrages zu verzichten oder das Verfahren erneut einzuleiten.

Mit Schreiben vom 22. Februar 2023 informierte die Polizeiinspektion Zentrale Dienste, dass das Verfahren aufgehoben wird, die Vergabeabsicht aber weiterhin besteht.

⁷ Gemäß Vermerken der Polizeiinspektion Zentrale Dienste vom 22. September 2022 und 3. Februar 2023.

Die Einleitung des 2. Verfahrens erfolgte durch Absendung der Bekanntgabe am 29. Dezember 2023 mit einer Angebotsfrist bis zum 8. Februar 2024.

Die Erfahrungen und Werte aus dem 1. Verfahren bildeten nunmehr die Grundlage für die Ausschreibung. Der Auftragswert sollte jetzt bei 760.000 € liegen, wobei zusätzlich eine bauliche Ertüchtigung in Höhe von 320.000 € aufgrund der Erkenntnisse aus dem 1. Verfahren erforderlich geworden war.

Ein Ergebnis des Verfahrens lag uns bis zum Ende der Prüfung nicht vor. Allerdings weisen wir darauf hin, dass die Durchführung einer Markterkundung zum Zwecke der Kosten- und Preisermittlung gemäß § 28 Abs.2 VgV unzulässig ist. Durch die Vorgehensweise entsteht der Eindruck, das Ministerium für Inneres und Sport habe das erste Verfahren nur zum Schein durchgeführt. Im Falle einer Rüge könnte das Land daher in voller Höhe des Auftragswertes gegenüber einem Bieter schadenersatzpflichtig werden.

Darüber hinaus wurde nicht hinterfragt, ob die Beschaffung zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe noch notwendig ist. Schließlich waren bereits 24 Monate seit dem Begleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 vom 15. Dezember 2021 vergangen.

Zudem hätte aus unserer Sicht angesichts der Kostenverdreifachung von 330.000 € auf über 1 Mio. € eine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden müssen.

Mit Schreiben vom 20. November 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages nahm das Ministerium für Inneres und Sport folgendermaßen Stellung:

„Beide Vergabeverfahren wurden mit einer konkreten Vergabeabsicht durchgeführt. Es bestanden zu keinem Zeitpunkt Zweifel darüber, dass die Vergabeverfahren mit der Erteilung eines Zuschlags abgeschlossen werden sollten. Dass die Kostenschätzung im ersten Verfahren nicht auskömmlich war, lag an nicht vorhersehbaren Preissteigerungen nach der Corona-Krise.

Beide Vergabeverfahren wurden mit der größtmöglichen Transparenz im Wettbewerb als europaweites Vergabeverfahren (offenes Verfahren) durchgeführt. Die dabei ermittelten Preise waren mithin Marktpreise und stellten die aktuell verfügbaren Ressourcen bei den Bietern dar.

Das beschaffte Laserwaffen- und Simulationssystem ist aus polizeifachlicher Sicht, zur Stärkung der Resilienz der Aus- und Fortbildung, alternativlos und notwendig.

Das Trainieren des polizeilichen Einschreitens und Handelns, insbesondere bei lebensbedrohlichen Einsatzlagen, dient der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und dem gesetzlichen Auftrag der Gefahrenabwehr — auch oder gerade in nicht vorhersehbaren Pandemiesituationen.“

Das Ministerium für Inneres und Sport kann insofern die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass das erste Vergabeverfahren der Markterkundung diene und nur zum Schein durchgeführt wurde, nicht teilen.

Wir behaupten nicht, dass es ein Scheinverfahren gab. Nach unserer Ansicht hätte, ohne die hohe Anzahl an Ausschlusskriterien und einer sorgfältigen Auftragswertschätzung, der Zuschlag bereits im 1. Verfahren erteilt werden können. Eine Aufhebung wegen Unwirtschaftlichkeit hätte nicht erfolgen dürfen. Ausgeschlossenen Bietern wurde so der Rechtsweg eröffnet. Dies hätte im Falle einer Klage zu einem finanziellen Schaden für das Land führen können.

Das Laserwaffen- und Simulationssystem ist eine Ergänzung zur vorhandenen Schießaus- und Schießfortbildung. Unterlagen oder Betrachtungen, die eine Alternativlosigkeit oder Notwendigkeit außerhalb pandemischer Zeiten begründen, liegen uns ebenso wenig vor wie die Betrachtung der Kosten nach Anschaffung. Auch bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr ist zu jedem Zeitpunkt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Nach Beendigung der pandemischen Lage hätte die Prüfung der Notwendigkeit der Beschaffung erfolgen und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt werden müssen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig vor jeder Beschaffung deren Notwendigkeit nachgewiesen wird.

7. Verfassungswidrigkeit und fehlender Beitrag zur Bewältigung der Pandemie im Sinne der speziellen landesgesetzlichen Regelung zur Verwendung des Sondervermögens

Wir hatten bereits im Jahresbericht 2021, Teil 2 die Finanzierung der Maßnahme aus dem Sondervermögen Corona kritisiert, da ein ausreichend begründeter inhaltlicher Zusammenhang zur Bewältigung der Folgen der Pandemie fehlt (sog. Veranlassungszusammenhang).

Uns ist bewusst, dass sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Prüfung des Veranlassungszusammenhangs nunmehr auf die Gesamtheit aller 63 mit der Einrichtung des Sondervermögens Corona beschlossenen Maßnahmen beziehen muss und nicht

einzelne Ausgabenansätze aus dem Gefüge herauszubrechen und isoliert zu untersuchen sind.⁸

Deshalb haben wir im Rahmen unserer isolierten Prüfung der Maßnahme „Erweiterung um ein Laserwaffen- und Simulationssystem zur Aufrechterhaltung des Schießbetriebes“ das Vorliegen eines Veranlassungszusammenhangs bei dieser Maßnahme nicht erneut im Hinblick auf ihre Verfassungsmäßigkeit bewertet.

Die Verfassungswidrigkeit einer Beschaffung des Laserwaffen- und Simulationssystems im Jahre 2024 ergibt sich allerdings nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den fehlenden tatbestandlichen Voraussetzungen für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme im Jahre 2024. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei zwar zuzugestehen, dass die Corona-Pandemie aufgrund ihrer weltweiten Tragweite und ihres ungewissen zeitlichen Verlaufs Besonderheiten aufweise. Daraus ließe sich jedoch keine länger wirkende Kreditfinanzierungsoption zu ihrer Krisenüberwindung ableiten.

Nur – so das Bundesverfassungsgericht –
„wenn und soweit auch in den Folgejahren die Tatbestandsvoraussetzungen einer notlagenbedingten Kreditaufnahme (erneut) erfüllt sein sollten, wäre eine solche Kreditaufnahme in der zum jeweiligen Zeitpunkt tatsächlich gebotenen Höhe zulässig.“ (BVerfG, a. a. O., Rn. 210, 211).

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme sind das Vorliegen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.⁹ Es bedarf keiner weiteren Begründung, dass es im Jahre 2024 keine Corona-Pandemie (mehr) gibt und damit die Tatbestandsvoraussetzungen für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme nicht (erneut) erfüllt sind.

Die Maßnahmen, die mit Mitteln des Sondervermögens Corona finanziert werden, müssen nach dem Gesetz über das Sondervermögen Corona einen direkten Beitrag zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen leisten.¹⁰

⁸ Grund hierfür ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass sich die einzelnen Maßnahmen gegenseitig verstärken, unterstützen oder überhaupt erst zur Wirkung bringen können (BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 -, Rn. 134).

⁹ Art. 99 Abs. 3 S. 2 Verfassung Sachsen-Anhalt.

¹⁰ Siehe § 3 Abs. 2 Cor-SVG.

Mit der im 2. Vergabeverfahren angestrebten Lösung soll der virtuelle Trainingsraum an einem einzigen, zentralen Trainingsort¹¹ eingerichtet werden. Für jeweils 4 Übende kann ein virtueller Raum ohne weitere Personenbeteiligung geschaffen werden. Bei angestrebten 7.000 Polizeivollzugsbeamten ist eine im Pandemiefall gesicherte Aus- und Fortbildung mit dieser Maßnahme nicht erreichbar.

Somit kann ein inhaltlicher Zusammenhang zur Bewältigung der Pandemie im Sinne des Gesetzes über das Sondervermögen Corona nicht hergestellt werden.

*Mit Schreiben vom 20. November 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages nahm das Ministerium für Inneres und Sport folgendermaßen Stellung:
„Der LRH bewertet die Finanzierung der Maßnahme aus einer notlagenbedingten Kreditaufnahme im Jahr 2024 als verfassungswidrig.*

Der Wirtschaftsplan des Corona-Sondervermögens für das Jahr 2024 ist vom Haushaltsgesetzgeber, dem Landtag von Sachsen-Anhalt, beschlossen worden, gleiches gilt für die Feststellung der Notlage. Das MI ist als Teil der Exekutive an die geltenden Gesetze gebunden.

Die Umsetzung der Maßnahme durch das MI erfolgte haushaltsrechtlich im Rahmen des Haushaltsvollzuges aus dem Corona-Sondervermögensgesetz korrekt. Das Ergreifen von Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz ist fester Bestandteil des Corona-Gesetzes (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 Cor-SVG). Hierunter ist diese Maßnahme einzuordnen.“

Wir können uns der Auffassung des Ministeriums für Inneres und Sport nicht anschließen. Ein Bezug zur Bewältigung einer coronabedingten Notlage ist nicht erkennbar. Somit müsste die Maßnahme mit regulären Haushaltsmitteln finanziert werden.

Darüber hinaus merken wir an, dass die Landesregierung als Teil der Exekutive den Haushaltsplanentwurf und das Feststellen der Notlage über ihr Initiativrecht in den Landtag einbrachte. Ferner hat das Ministerium für Inneres und Sport als Teil der Exekutive die Aufnahme der Maßnahme zur Beschaffung eines Laserwaffen- und Simulationssystems in den Katalog zum Sondervermögen Corona der Landesregierung vorgeschlagen.

¹¹ Am Standort der Fachhochschule der Polizei.

Der Landesrechnungshof hält die Finanzierung der Maßnahme aus dem Wirtschaftsplan des Corona-Sondervermögens weiterhin für besonders kritikwürdig.

8. Fazit

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die ursprüngliche Kostenschätzung Folgekosten und Garantiebedingungen nicht berücksichtigte. Es fehlte an einer sachgerechten Bewertung der einzukaufenden Leistung und an einer nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die Aufhebung des ersten Vergabeverfahrens wegen der Unwirtschaftlichkeit der Angebote war unzulässig. Hier entstand die Gefahr der Schadenersatzpflicht. Durch die hohe formale Anforderung an Mindestbedingungen wurde der Wettbewerb zu sehr eingeschränkt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig bei Vergaben im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport

- eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entsprechend den Vorgaben der LHO durchgeführt wird,**
- vor einer Ausschreibung eine ordnungsgemäße und nachvollziehbare Auftragswertschätzung erfolgt,**
- Leistungsbeschreibungen so genau erstellt werden, dass Vergabeunterlagen aufgrund von Bieterfragen nicht geändert werden müssen und damit einhergehende zeitliche Verzögerungen vermieden werden,**
- die Notwendigkeit der Beschaffung ausreichend geprüft wird.**

Der Landesrechnungshof appelliert an die Landesregierung, zukünftig das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse vom 15. November 2023 zu beachten.

Einzelplan	03	–	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	03 20	–	Landespolizei
Titel		–	diverse
Haushaltsjahre		–	2018 bis 2024

4 Sicherheitslücken bei der Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes

Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung der Vergleichswaffensammlung erhebliche Organisationsmängel fest. Mindestens 52 Waffen und gefährliche Gegenstände fehlen. Deren Verbleib ist ungeklärt.

Bestandsübersichten insbesondere bei Leih- und Abgaben aus der Vergleichswaffensammlung waren nicht vollständig. Bestands- und Geschäftsprüfungen fanden nicht statt. Deshalb blieben Fehlbestände über einen langen Zeitraum unerkannt. Über 400 Waffen, davon rund 200 Schusswaffen, hatte das Landeskriminalamt unzulässig an andere Behörden ausgeliehen. Rund 200 weitere Waffen hat es unzulässig an andere Behörden abgegeben.

Notwendige Anträge und Änderungen von Vernichtungsanordnungen für die Aufnahme und Abgabe von Waffen fehlten. Zur Vernichtung bestimmte Munition hat das Landeskriminalamt von der Polizeiinspektion Zentrale Dienste übernommen, ohne die Mengen zu erfassen.

Eine Aufgabenkritik und eine Personalbedarfsermittlung für die Verwaltung der Vergleichswaffensammlung fehlten.

1. Vorbemerkungen

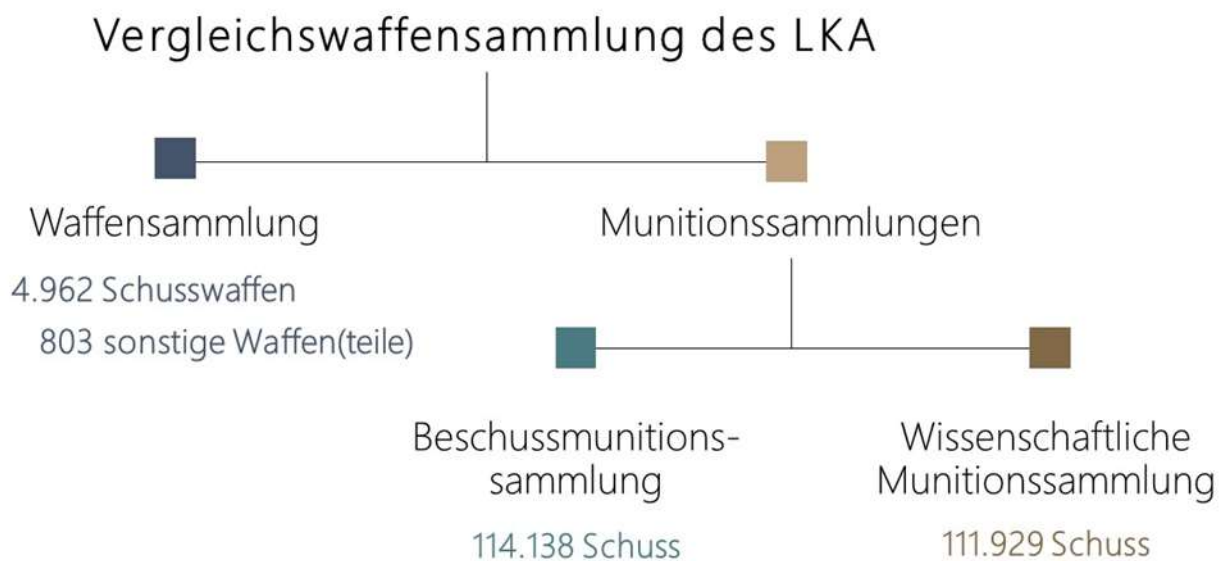
Im Rahmen der Prüfung der Asservatenverwaltung bei der Polizei und der Justiz¹² führten wir ergänzend eine Sonderprüfung der Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes für die Jahre 2018 bis 2024 durch. Die Sonderprüfung sollte vor allem klären, ob Waffen, Munition und andere gefährliche Gegenstände ordnungsgemäß verwahrt werden und die Bestände

¹² Siehe Beitrag „Licht und Schatten – Asservatenverwaltung bei der Justiz und der Polizei“, Jahresbericht 2023, Teil 1, Abschnitt B Nr. 2, S. 50 ff., <https://lrh.sachsen-anhalt.de/jahres-sonderberichte>.

vollständig sind. Auch die Art und Weise der Dokumentation von erfolgten Vorgängen war in die Prüfung einbezogen.

Die Vergleichswaffensammlung dient dem Landeskriminalamt zur Schusswaffenerkennung, vor allem zur Erstellung von waffenrechtlichen und waffentechnischen Gutachten. Sie soll möglichst alle Waffenmodelle und deren Abwandlungen mit mindestens einem funktionsfähigen Exemplar enthalten. Zum Zeitpunkt der Prüfung wies die Vergleichswaffensammlung folgenden Bestand auf:

Abbildung 2: Bestand der Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes (LKA)



Quelle: Eigene Darstellung und Abschlussbericht „Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes Sachsen-Anhalt“ vom 20. Juli 2024 (Vorlage 1 ADRs. 8/INN/123)

2. Sicherheitslücken durch Organisationsmängel

Die nachfolgend dargestellten Organisationsmängel und Defizite führten zu bedenklichen Sicherheitslücken bei der Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes mit schwerwiegenden Folgen. Diese Sicherheitslücken ermöglichten, dass Fehlbestände an Waffen und gefährlichen Gegenständen entstanden und über einen längeren Zeitraum bis zu unseren o. g. Prüfungen nicht erkannt wurden.

Insgesamt fehlen mindestens 52 Waffen und gefährliche Gegenstände im Bestand der Vergleichswaffensammlung, darunter 8 „scharfe“ Schusswaffen¹³. Der überwiegende Anteil der fehlenden Waffen (40 Stück) war an die Fachhochschule der Polizei für deren Lehrmittelsammlung ausgeliehen. 12 Waffen und gefährliche Gegenstände sind im Gebäude des Landeskriminalamtes nicht mehr auffindbar. Dies betrifft 6 Waffen, die direkt in der Vergleichswaffensammlung vorliegen sollten.¹⁴ Die übrigen 6 Waffen waren an andere Referate des Landeskriminalamtes ausgeliehen und sind ebenfalls nicht mehr auffindbar.

Neben den 8 „scharfen“ Waffen werden hauptsächlich Schreckschusswaffen vermisst. Unter den vermissten gefährlichen Gegenständen befinden sich neben Hieb- und Stichwaffen auch 3 Abschussvorrichtungen (Granatwerfer) für Panzerabwehr- bzw. Brandgranaten. Weder beim Landeskriminalamt noch bei der Fachhochschule Polizei konnte der Verbleib der ausgeliehenen Waffen und gefährlichen Gegenstände bisher geklärt werden. Die Ursachen für die Fehlbestände sind unbekannt.

Das Fehlen von Waffen und gefährlichen Gegenständen aus den Beständen des Landeskriminalamtes bewerten wir als besonders besorgniserregend. Beim Landeskriminalamt handelt es sich um eine hoch gesicherte und spezialisierte Polizeibehörde. Auch das Ministerium für Inneres und Sport war der Annahme, dass die Waffen der Vergleichswaffensammlung „sich im sichersten Bereich des Landeskriminalamtes“¹⁵ befinden. Das Landeskriminalamt und das Ministerium für Inneres und Sport haben Ermittlungen veranlasst und Strafanzeigen gestellt.

Fehlende Waffen und gefährliche Gegenstände der Vergleichswaffensammlung deuten auf erhebliche Sicherheitslücken hin. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es besonders bedenklich, wenn dies innerhalb des Landeskriminalamtes möglich ist. Das Ministerium für Inneres und Sport muss unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um diese Sicherheitslücken zu beseitigen.

3. Unvollständige Bestandsverzeichnisse, keine internen Prüfungen

Bewegliche Sachen im Eigentum des Landes sind in Bestandsverzeichnissen nachzuweisen. Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO ist mindestens alle 2 Jahre eine unvermutete

¹³ Dieser Begriff wird im Abschlussbericht „Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes Sachsen-Anhalt“ vom 20. Juli 2024 (Vorlage 1 ADRs. 8/INN/123) verwendet und soll diese Waffen u. a. von Gas- und Schreckschusswaffen abgrenzen.

¹⁴ Bei 3 dieser Waffen bzw. gefährlichen Gegenständen vermutet das Landeskriminalamt Dokumentationsfehler in der elektronischen Datenbank der Waffensammlung. Diese Gegenstände sind möglicherweise nie in die Vergleichswaffensammlung aufgenommen worden (s. Abschlussbericht „Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes Sachsen-Anhalt“ vom 20. Juli 2024 (Vorlage 1 ADRs. 8/INN/123).

¹⁵ Niederschrift 8/INN/31 (Wortprotokoll, öffentlich) S. 49.

Prüfung der vorhandenen Bestände vorzunehmen. Verantwortlich dafür ist die Leitung der Dienststelle oder eine von ihr beauftragte Person, die nicht mit der Bestandsverwaltung befasst ist.

Ordnungsgemäße Bestandsverzeichnisse für die Vergleichswaffensammlung führte das Landeskriminalamt nicht.

Auch Bestandsprüfungen oder Inventuren veranlasste das Landeskriminalamt im geprüften Zeitraum von 2018 bis 2023 nicht, obwohl diese regelmäßig vorzunehmen sind.

Für Geschäftsprüfungen im nachgeordneten Bereich gab es vom Ministerium für Inneres und Sport keine Richtlinie oder Handlungsanweisung. Auch für den Bereich der Vergleichswaffensammlung waren derartige Vorgaben nicht vorhanden.

Das Landeskriminalamt und das Ministerium für Inneres und Sport selbst führten im geprüften Zeitraum – und damit seit über 6 Jahren – keine Geschäftsprüfungen der Vergleichswaffensammlung durch.

Diese nicht akzeptablen Organisationsmängel trugen entscheidend dazu bei, dass die Fehlbestände bei den Waffen und den gefährlichen Gegenständen über einen langen Zeitraum unentdeckt blieben. Aufgrund unserer Prüfung begann das Landeskriminalamt, die Bestände der Vergleichswaffensammlung zu überprüfen und die Munition zahlenmäßig zu erfassen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen für Waffen und Munition höchste Sorgfalts- und Kontrollpflichten die Regel sein. Insoweit sind vollständige Bestandsverzeichnisse sowie regelmäßige Bestands- und Geschäftsprüfungen zwingend erforderlich, um die Sicherheit der Bediensteten sowie die der Waffen und der Munition zu gewährleisten.

4. Unrechtmäßige Ausleihe und Abgabe von Waffen

Wir haben festgestellt, dass das Landeskriminalamt eine erhebliche Anzahl von Waffen und gefährlichen Gegenständen der Vergleichswaffensammlung an andere Behörden dauerhaft oder kurzfristig ausgeliehen hatte. Das betraf 413 Dauerleihgaben, davon rund 200 Schusswaffen. Neben den Dauerleihgaben gab das Landeskriminalamt weitere 203 Waffen an Behörden innerhalb und außerhalb der Polizei dauerhaft ab. Das Eigentum wurde an diese übertragen.

Nach unserer Auffassung war das Verleihen von Waffen aus der Vergleichswaffensammlung rechtswidrig. Die Vernichtung der Waffen war angeordnet. Die Aufnahmeanordnungen der Staatsanwaltschaften gestatteten nur, die für die Vernichtung vorgesehenen Waffen in die Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes aufzunehmen. Eine weitergehende oder andere Nutzung der Waffen war in den Abänderungsverfügungen nicht vorgesehen. Ebenso unzulässig war die dauerhafte Abgabe von Waffen aus der Vergleichswaffensammlung. Die staatsanwaltschaftlichen Verfügungen und die Erlasslage des Ministeriums für Inneres und Sport ließen dies nicht zu.

Soweit das Landeskriminalamt künftig die Weitergabe von Waffen und anderen gefährlichen Gegenständen aus der Vergleichswaffensammlung für notwendig erachtet, darf dies nur im rechtlich zulässigen Rahmen geschehen, um die damit verbundenen Risiken zu minimieren.

5. Fehlende Übersicht abgegebener und ausgeliehener Waffen

Hinsichtlich der Abgabe bzw. Ausleihe stellten wir fest, dass das Landeskriminalamt keine ordnungsgemäßen Übersichten über die ausgeliehenen und abgegebenen Waffen führte. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung hatte es keinen sofortigen und vollständigen Überblick über die Art und den Umfang der verliehenen und abgegebenen Waffen. Der Ist-Zustand musste anhand von Übergabeprotokollen und Nachfragen aufwändig rekonstruiert werden. Des Weiteren waren:

- die Dauer der „Leihgaben“ nicht geregelt bzw. vermerkt,
- die Rückläufer nicht ordnungsgemäß erfasst und vor allem
- keine Festlegungen zur Verfahrensweise für die Verwendung, die Art der Lagerung oder die Rückübertragung der Leihgaben getroffen bzw. dokumentiert.

In einem Fall veranlasste eine Polizeibehörde eigenmächtig die Vernichtung von 8 Schusswaffen sowie von 23 anderen Waffen und verbotenen Gegenständen. Sie holte weder die vorherige Zustimmung des Landeskriminalamtes ein noch informierte sie dieses im Nachgang. Das Landeskriminalamt als Eigentümer der Leihgaben erhielt davon erst im Rahmen unserer Prüfung Kenntnis.

Aus unserer Sicht hat das Landeskriminalamt durch Vorgaben sicherzustellen, dass die übernehmenden Stellen mit den ausgeliehenen Waffen und anderen Gegenständen

ordnungsgemäß umgehen und sie sorgfältig aufbewahren. Das Landeskriminalamt hat dies auch zu überprüfen. Das ist nicht geschehen.

Durch die fehlende Übersicht und die fehlenden Regeln zum Umgang und der Rückführung der Waffen entstanden Manipulationsmöglichkeiten. Von den oben genannten 52 verschwundenen Waffen waren 40 Leihgaben an eine andere Behörde.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind Regelungen zum Umgang mit Leihgaben und deren Vernichtung zwingend erforderlich. Rechte und Pflichten des Leihgebers und des Leihnehmers müssen eindeutig festgelegt werden. Die Einhaltung der Regeln ist im Rahmen der Fachaufsicht zu kontrollieren.

6. Unrechtmäßige Aufnahme von Waffen und Munition in die Vergleichswaffensammlung

Die Polizeiinspektion Zentrale Dienste ist für die Vernichtung von Waffen und Munition zuständig. Diese bietet dem Landeskriminalamt regelmäßig Waffen und Munition zur Aufnahme in die Vergleichswaffensammlung an. Voraussetzung für die Aufnahme ist die Genehmigung eines schriftlichen Antrages des Landeskriminalamtes. Bei Waffen, die Gegenstand eines Strafverfahrens waren, ist der Antrag an die zuständige Staatsanwaltschaft zu richten. Bei Gegenständen, die nicht aus einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren herrühren und der Polizeiinspektion Zentrale Dienste zur Verwertung übergeben wurden, ist der Antrag unmittelbar bei deren Direktor zu stellen.

Im Zeitraum von 2019 bis 2024 nahm das Landeskriminalamt insgesamt 440 Waffen und eine nicht bezifferbare Anzahl von Munition ohne Antrag und Aufhebung der Vernichtungsanordnungen in die Vergleichswaffensammlung auf. Zur Heilung dieser Versäumnisse hat es die Staatsanwaltschaften bzw. die Polizeiinspektion Zentrale Dienste um nachträgliche Aufhebung der Vernichtungsanordnungen und um Zustimmung gebeten. Die Zustimmung wurde für 246 Waffen erteilt. Die übrigen 194 nach wie vor nicht genehmigten Waffen sonderte das Landeskriminalamt aus. Sie sollen durch die Polizeiinspektion Zentrale Dienste vernichtet werden.

Darüber hinaus nahmen über einen längeren Zeitraum Beschäftigte des Landeskriminalamtes bei Terminen von Waffenübernahmen auch Munition aus sogenannten „Schüttgutbehältern“ mit. Weder die abgebende Polizeiinspektion Zentrale Dienste noch das übernehmende Landeskriminalamt erfassten die Mengen. Deshalb ist nicht bekannt, wieviel Munition auf diese Weise durch das Landeskriminalamt übernommen wurde. Übergabeprotokolle wurden dazu grundsätzlich nicht gefertigt. Aus diesen „Schüttgut“-Entnahmen gab das Landeskriminalamt

auch Munition an andere Dienststellen ab. Eine Zählung der Restbestände im April 2024 ergab ca. 69.000 Schuss. Diese wurden noch während unserer Prüfung der Vernichtung zugeführt.

Nach unserer Auffassung stellten die unkontrollierte Entnahme und Abgabe von Munition aus den zur Vernichtung bestimmten Beständen eine rechtswidrige und risikobehaftete Verwaltungspraxis dar. Sie ermöglichte u. a. die Manipulation der Munitionsbestände und damit deren Verwendung für nicht vorgesehene Zwecke außerhalb der Polizei.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass geltende Erlasse eingehalten werden. Das Ministerium für Inneres und Sport muss dies im Rahmen der Fachaufsicht sicherstellen.

7. Fehlende Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung

Den Personalbestand der Vergleichswaffensammlung bezifferte das Landeskriminalamt mit 5 Vollbeschäftigten. Nach Aussage des Landeskriminalamtes entspricht diese Stellen-Ist-Besetzung dem Sollbestand. Das Landeskriminalamt führte für die Aufgaben und Tätigkeiten für die Verwaltung der Vergleichswaffensammlung bisher keine Aufgabenkritik durch. Auch fehlte eine daran anschließende Personalbedarfsermittlung.

Um Aufgaben sachgerecht zu erledigen, sind die Organisationsstrukturen effizient zu gestalten. Eine Personalbedarfsermittlung bildet dabei eine wesentliche Grundlage für wirtschaftliches und sparsames Handeln der Verwaltung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Landeskriminalamt für den Bereich der Vergleichswaffensammlung eine Aufgabenkritik und darauf aufbauend eine Personalbedarfsermittlung durchführt.

8. Bisherige wesentliche Ergebnisse und Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Bereits während unserer laufenden Prüfung sind bestehende Regelungen aktualisiert, teils neu gefasst oder ergänzt worden, um die Ordnungsmäßigkeit der Vergleichswaffensammlung herzustellen. Bestands- und Geschäftsprüfungen sollen künftig durchgeführt werden. Eine Aufgabenkritik mit anschließender Personalbedarfsermittlung für die Vergleichswaffensammlung sei vorgesehen.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrag vom 10. Januar 2025 hat das Ministerium für Inneres und Sport zudem u. a. darauf verwiesen, dass das Landeskriminalamt bereits am 20. Februar 2024, also noch vor unserer Sonderprüfung der Vergleichswaffensammlung, mit einer Bestandsprüfung der Vergleichswaffensammlung begonnen habe.

Die Vergleichswaffensammlung sei unter Einbindung aller Dienststellen der Landespolizei und der Fachhochschule der Polizei vollständig geprüft, zum aktuellen Stand inventarisiert und alle nicht relevanten Waffen bzw. gefährlichen Gegenstände seien zur Vernichtung an die Polizeiinspektion Zentrale Dienste übergeben worden.

Zum unklaren Verbleib der fehlenden Waffen und gefährlichen Gegenstände teilte es mit, dass es sich überwiegend um Gegenstände handele, die in den Jahren 1997 bis 1999 an die Fachhochschule der Polizei ausgeliehen wurden. Zur Aufklärung der Fehlbestände an Waffen und gefährlichen Gegenstände sind bei den zuständigen Staatsanwaltschaften Strafanzeigen gestellt worden. Die Verfahren wurden zwischenzeitlich eingestellt, da die Strafbarkeit nicht nachgewiesen werden konnte. Hinweise auf Straftaten hätten sich auch nach den durchgeführten strafrechtlichen Ermittlungen nicht ergeben.

Die Polizeiverwaltung habe mit der Aufarbeitung der Feststellungen aus der Prüfung der Asservatenverwaltung und der Prüfung der Vergleichswaffensammlung gezeigt, dass sie bereit sei, die Defizite aufzuarbeiten und die Sachverhalte umfassend aufzuklären.

Insgesamt erscheint es dem Ministerium für Inneres und Sport nicht angemessen, dass der Landesrechnungshof aus über 20 Jahre zurückliegenden Dokumentationsversäumnissen auf mögliche Straftaten, Sicherheitslücken und Strukturmängel schließt.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass der Prüfungszeitraum die Jahre 2018 bis 2024 betraf. Die festgestellten Organisationsmängel bestanden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2024 weiterhin und hatten die dargestellten negativen Auswirkungen. Fehlbestände, auch wenn ihre Ursachen viele Jahre zurückliegen sollten, haben die zuständigen Polizeidienststellen bis dahin nicht erkannt.

Zudem stellen Dokumentationsversäumnisse oder fehlende Geschäfts- und Bestandsprüfungen mit Bezug zu Waffen und gefährlichen Gegenständen primäre Sicherheitslücken dar. Sie ermöglichen und begünstigen missbräuchliches Verhalten. Der Verbleib der fehlenden Waffen

und gefährlichen Gegenstände ist auch nach den Aufarbeitungsanstrengungen des Landeskriminalamtes und des Ministeriums für Inneres und Sport weiterhin unklar.

9. Fazit

Organisationsmängel und Defizite in dem sensiblen Bereich des Landeskriminalamtes haben Sicherheitslücken verursacht bzw. begünstigt. Der Verbleib von Waffen und gefährlichen Gegenständen der Vergleichswaffensammlung des Landeskriminalamtes kann nicht mehr in allen Fällen nachvollzogen werden. Dass so etwas in einem solchen hoch gesicherten Bereich geschehen konnte, sieht der Landesrechnungshof mit großer Sorge.

Im Ergebnis der Prüfung erkennt der Landesrechnungshof erheblichen Aufklärungs- und Nachbesserungsbedarf durch das Ministerium für Inneres und Sport und das Landeskriminalamt, die bereits erste Schritte dahingehend unternommen haben. Beide müssen gleichfalls die damit im Zusammenhang stehenden Regeln überprüfen und anpassen.

Die Fachaufsicht des Ministeriums für Inneres und Sport über das Landeskriminalamt und die Eigenkontrolle in der Behörde selbst sind zu verstärken. Vorgefundene fehlerhafte Arbeitsroutinen sind aufzubrechen und die Beschäftigten zu sensibilisieren.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass die Risiken von Waffen- und Munitionsverlusten nicht nur minimiert, sondern ausgeschlossen werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	04 06	–	Finanzämter
Haushaltsjahre		–	2018 bis 2022

5 Mängel bei der Bearbeitung von Aufträgen der „Steueraufsichtsstelle“ durch die Finanzämter

Das Ministerium der Finanzen richtete 2018 die Sondereinheit „Steueraufsichtsstelle“ ein. Die Vorgaben des Ministeriums der Finanzen für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Finanzämtern und der Sondereinheit waren nicht ausreichend. Im Ergebnis wurden übermittelte Kontrollmitteilungen durch die Finanzämter nicht fristgerecht ausgewertet.

Den bei der Errichtung der Sondereinheit geschätzten Personalbedarf überprüfte das Ministerium der Finanzen bislang nicht.

In Ermangelung eines lesenden Zugriffs auf die Datenbank der Sondereinheit konnten weder das Ministerium der Finanzen noch der Landesrechnungshof ihre jeweiligen Aufsichts- bzw. Prüfrechte vollumfänglich wahrnehmen.

1. Vorbemerkungen

Das Ministerium der Finanzen richtete 2018 die Sondereinheit „Steueraufsichtsstelle“ im Finanzamt Naumburg ein. Sie besteht aus der Zentralstelle für die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle (ZAUS) sowie der Zentralstelle für Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung (ZUSt).

Aufgabe der ZAUS ist die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle.¹⁶ Dabei geht es um die systematische Aufarbeitung risikoträchtiger Prüffelder. Es handelt sich dabei um sog. Vorfelderermittlungen. Diese sind durchzuführen, wenn noch keine konkreten Anhaltspunkte für eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit gegeben sind, jedoch die Möglichkeit einer Steuerverkürzung in Betracht kommt. Die ZAUS führt dabei keine operativen Prüfungstätigkeiten durch, wie z. B. Vernehmungen, Durchsuchungen oder Beschlagnahmen. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, aussagekräftige Kontrollmitteilungen an die zuständigen Finanzämter

¹⁶ i. S. d. § 208 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AO.

zu versenden. Bei der als Steueraufsicht benannten Tätigkeit handelt es sich grundsätzlich um eine Teilaufgabe der Steuerfahndung. Durch die Aufgabenübertragung an die ZAUS werden die Steuerfahndungsstellen entlastet.

Die ZUSt ist ebenfalls Teil der Sondereinheit „Steueraufsichtsstelle“. Sie ist für die Prävention und Aufdeckung des Umsatzsteuerbetruges zuständig. Dabei führt sie umsatzsteuerlich relevante Informationen zusammen und koordiniert die Bearbeitung mit den zuständigen Finanzämtern und den Steuerfahndungsstellen im Land Sachsen-Anhalt. Zu ihren Aufgaben gehört insbesondere auch die Bearbeitung zwischenstaatlicher Auskunftersuchen.

Ursprünglich waren beide Zentralstellen bei der damaligen Oberfinanzdirektion Magdeburg in 2 Referaten angesiedelt. Mit Einführung der Zweistufigkeit der Finanzverwaltung übernahm das Ministerium der Finanzen zunächst diese Struktur.

Seit dem 1. Juni 2018 sind beide Zentralstellen als Sondereinheit „Steueraufsichtsstelle“ in einem neu geschaffenen Sachgebiet des Finanzamtes Naumburg eingerichtet.

Wir haben 2022/2023 die Steueraufsichtsstelle geprüft. Schwerpunkt unserer Prüfung war, ob und inwieweit die neu errichtete Sondereinheit ihre Aufgaben erfüllen kann.

2. Fehlende Beachtung von Bearbeitungsfristen durch die Finanzämter

Die ZUSt ist neben der Entdeckung und Prävention von Umsatzsteuerbetrugshandlungen u. a. auch für die Koordinierung bzw. Bearbeitung zwischenstaatlicher Amtshilfe- und Auskunftersuchen sowie Kontrollmitteilungen zuständig. Diese werden vom Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) aufgrund nationaler oder internationaler Vorschriften oder Abkommen an sie weitergeleitet. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um

- den Informationsaustausch im europäischen Netzwerk Eurofisc¹⁷,
- Kontrollmaterial der Koordinierungsstelle für Prüfungsmaßnahmen (KUSS¹⁸) und
- Auskunftersuchen des ständigen Ausschusses der EU-Kommission zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges (SCAC¹⁹)

¹⁷ Das Eurofisc–Netzwerk ist ein als Frühwarnsystem zur Betrugsbekämpfung angelegtes Netzwerk der EU-Mitgliedstaaten. Es wurde geschaffen, um die multilaterale und dezentrale behördliche Zusammenarbeit zur gezielten und schnellen Bekämpfung besonderer Umsatzsteuerbetrugsfälle zu fördern und zu erleichtern.

¹⁸ KUSS: Zentrale Stelle zur Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in länder- und staatenübergreifenden Umsatzsteuer-Betrugsfällen beim Bundeszentralamt für Steuern.

¹⁹ Standing Committee on Administrative Cooperation über „Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer“ (EU-Verordnung Nr. 904/2010).

Da die Auskünfte der Verhinderung von Umsatzsteuerbetrug dienen, sind die Auswertung und Beantwortung von Auskunftersuchen und Kontrollmitteilungen besonders eilig. Die Frist zur Beantwortung von SCAC-Auskunftersuchen vom BZSt beträgt in der Regel 3 Monate. Hingegen müssen Anfragen der KUSS innerhalb von 14 Tagen beantwortet werden. Ziel hier ist die Unterbrechung von aktuellen Lieferketten durch die Aufdeckung von „Missing Trader“²⁰ bei Karussell- oder Kettenbetrugsfällen. Eine schnelle Bearbeitung ist in diesen Fällen von besonderer Bedeutung.

Bei der Einhaltung der Fristen zur Beantwortung der Auskunftersuchen und Kontrollmitteilungen ist die ZUSt auf die Mitarbeit der Finanzämter angewiesen. Die notwendigen Informationen können größtenteils nur durch die zuständigen Finanzämter beschafft werden, indem Prüfungen oder Ermittlungen bei den Steuerpflichtigen erfolgen. Die ZUSt ist bei diesen Anfragen in den allermeisten Fällen nur koordinierend tätig, d. h. sie leitet die Anfragen zur Beantwortung an die zuständigen Finanzämter weiter. Dabei haben die Finanzämter ihre Antworten häufig direkt an die KUSS zu richten. Die ZUSt überwacht dabei nur den Vollzug und erinnert bei Fristversäumnissen.

Die Prüfung ergab, dass die Finanzämter die von uns eingesehenen Anfragen häufig nicht in der gesetzten Frist beantworteten. Die Antworten der Finanzämter erfolgten trotz teilweise mehrfacher Erinnerung in diesen Fällen zu spät.

So wurde beispielsweise im September 2022 ein Kettenprüfungersuchen der KUSS von der ZUSt an das für den Steuerpflichtigen zuständige Finanzamt weitergeleitet. Die fristgerechte Beantwortung (14 Tage) des Finanzamtes blieb jedoch – trotz Erinnerung – bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (März 2023) aus.

Aber selbst bei SCAC-Auskunftersuchen des BZSt (Frist 3 Monate) bedurfte es häufig mehrerer Erinnerungen der ZUSt an die Finanzämter, bevor sie die Auskunftersuchen mit z. T. mehrmonatiger Verspätung erledigten.

Bei unserer Prüfung wurde deutlich, dass nicht allen Finanzämtern die Dringlichkeit und Wichtigkeit der Ersuchen bei der Aufdeckung und Abwendung von Steuerbetrug bewusst war.

Durch die Fristversäumnisse ist eine zeitnahe und effektive Betrugsbekämpfung nicht durchgängig und vor allem nicht zeitnah möglich.

²⁰ „Missing Trader“: Hier wirken mehrere Unternehmer in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten in einer Lieferkette zusammen, wobei einer der Händler der Lieferkette die von seinen Abnehmern bezahlte Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt abführt.

Pilotprojekt der Auswertung von Daten Surveillance3 (SURV3)

Seit dem 1. Januar 2020 sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, über das Verfahren SURV3 Angaben von umsatzsteuerbefreiten Einfuhren zu speichern, um anschließend den anderen Mitgliedstaaten einen automatisierten Zugang zu diesen Daten zu gewähren.

Hierdurch sollen die Mitgliedsstaaten bei der Aufdeckung von potenziellem Umsatzsteuerbetrug sowie bei der Ermittlung von Abweichungen in den Umsatzsteuererklärungen unterstützt werden. Für Zwecke der Kontrolle können die generierten SURV3-Daten heruntergeladen werden. In Deutschland erfolgt dies über das BZSt.

Im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollte durch Pilotierungsmaßnahmen ermittelt werden, inwiefern eine Aufbereitung und Übermittlung der SURV3-Daten an die Bundesländer sinnvoll wäre. Neben Niedersachsen und Sachsen war auch Sachsen-Anhalt Mitglied dieser Pilotierungsgruppe. Daher bekam die ZUSt in Sachsen-Anhalt Datenlieferungen vom BZSt zur Auswertung. Die ZUSt erstellte aus diesen Datenlieferungen Kontrollmitteilungen nebst ausführlichen Erläuterungen und Informationen über die betroffenen Unternehmen. Ziel war es, den Finanzämtern die Beantwortung der Kontrollmitteilungen zu erleichtern und dadurch auch die Bearbeitungszeit so gering wie möglich zu halten.

Im Rahmen des Pilotprojektes versandte die ZUSt im August 2022 insgesamt 18 Kontrollmitteilungen an die Finanzämter in Sachsen-Anhalt mit der Bitte um Beantwortung bis Oktober 2022. Wir haben festgestellt, dass nicht eine einzige Antwort der Finanzämter fristgerecht erfolgte. Bis zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen (März 2023) waren 11 der 18 Kontrollmitteilungen noch nicht oder nicht abschließend beantwortet.

Somit konnte der Ergebnisbericht an die Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht wie geplant am Ende des Jahres 2022, sondern erst im 2. Quartal 2023 versendet werden. Sachsen-Anhalt ist damit seiner Verantwortung nicht gerecht geworden und hat darüber hinaus einen aus unserer Sicht vermeidbaren Reputationsschaden erlitten.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittteilung vom 18. Oktober 2024 mit, dass es die Finanzämter im Rahmen eines Erlasses²¹ noch einmal konkret angewiesen habe, die bundeseinheitlichen Fristen sowie die von der ZUSt gesetzten Fristen einzuhalten. Weitere Schritte zur Verbesserung der Verfahrensabläufe werden derzeit entwickelt.

²¹ Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 6. Februar 2024; Az.: 42 – S 7420 – 131.

Wir sehen den Erlass als eine Möglichkeit, den Finanzämtern die Bedeutung und Dringlichkeit zeitnaher Prüfungen bei Ersuchen durch die ZUST klarzumachen. Wir gehen davon aus, dass weitere Maßnahmen die Verfahrensabläufe optimieren werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter die Anweisungen des Ministeriums der Finanzen umsetzen und zukünftig eine fristgerechte Bearbeitung der Kontrollmitteilungen der Zentralstelle für Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung sicherstellen.

3. Fehlende Rückmeldungen

Zu den Aufgaben der ZAUS gehören die systematische Aufarbeitung risikoträchtiger Prüffelder und die Erschließung sämtlicher dazu verfügbarer Informationen im Rahmen von Vorfeldermittlungen. Der Tätigkeitsschwerpunkt der ZAUS liegt in der Beschaffung und Auswertung von Daten, um diese in Prüffeldern zu bündeln. Dazu gehören externe Daten, Daten der Steuerverwaltung oder sonstige Informationen. Wichtige Prüffelder waren u. a.:

- Verkaufsdaten von Amazon-Marketplace Händlern,
- nachträgliche Einkünfte aus Gewerbebetrieb an ehemalige Versicherungsvertreter,
- Besteuerung der Notärzte oder auch
- Insolvenz eines Abrechnungsdienstleisters für Apotheken.

In der Regel führen die Vorfeldermittlungen der ZAUS so weit, dass Kontrollmitteilungen an die Finanzämter versendet werden. Die Auswertungen erfolgen dort, wobei die ZAUS eine Rückmeldung hierzu erwartet. Diese enthalten Informationen zum Abschluss der Prüfung und zur Höhe der Mehrergebnisse.

Für den Zeitraum 2018 bis 2022 versandte die ZAUS bei 61 Prüffeldern insgesamt 3.066 Kontrollmitteilungen, von denen 2.145 als Rückmeldung eingingen (Rückmeldequote von 69 %). Damit blieb rund ein Drittel der versandten Kontrollmitteilungen unbeantwortet. Trotz der unvollständigen Rückmeldungen konnten für den Zeitraum 2018 bis 2022 nachrichtlich Mehrergebnisse in Höhe von gesamt 5,9 Mio. € ausgewiesen werden.

Das Ministerium der Finanzen kündigte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. Oktober 2024 an, die Rückmeldungen der Finanzämter an die ZAUS verpflichtend mittels eines Erlasses anzuordnen.

Wir halten die Rückmeldungen für wichtig, um den Erfolg der eigenen Arbeit anhand der gemeldeten Mehrergebnisse einzuschätzen. Rückmeldungen versetzen die ZAUS außerdem in die Lage zu beurteilen, inwieweit die gefertigten Kontrollmitteilungen gerechtfertigt waren. Mögliche Hinweise und Bemerkungen helfen zudem bei der Optimierung weiterer Kontrollmitteilungen.

Der Landesrechnungshof hält die Informationen aus den Rückmeldungen zum Abschluss der Prüfung und dem erzielten Mehrergebnis für unverzichtbar. In diesem Zusammenhang hält er die Ankündigung des Ministeriums der Finanzen, die Rückmeldungen der Finanzämter verpflichtend zu machen, für wirkungsvoll und erwartet eine zeitnahe Umsetzung.

4. Fehlende Dienstanweisung

Aufgrund der Prüfung haben wir festgestellt, dass es an einer Regelung fehlte, wie die Finanzämter die Kontrollmitteilungen der Sondereinheit zu behandeln haben.

Die Bearbeiter der Sondereinheit sahen die Ursache der verspäteten Beantwortung der versendeten Kontrollmitteilungen hauptsächlich in einer fehlenden Weisungsbefugnis der Sondereinheit gegenüber den Finanzämtern. Würde diese bestehen, könnten sie im Kampf gegen den Umsatzsteuerbetrug eine schnelle oder sogar für wichtige Fälle eine sofortige Bearbeitung anweisen. Stattdessen befände sich die Sondereinheit nur in der Rolle, die Finanzämter um Beantwortung der Kontrollmitteilungen zu „bitten“ und daran mehrfach zu erinnern. Die Sondereinheit sei auf die internen Entscheidungen der Finanzämter angewiesen und habe selber keinen Einfluss auf die Arbeitsabläufe in den Finanzämtern.

Nach unseren Erkenntnissen gab es in den Finanzämtern keine spezielle Regelung darüber, wie die Kontrollmitteilungen der Sondereinheit zu handhaben sind.

Das Ministerium der Finanzen stellte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. Oktober 2024 dar, dass es die Problematik der Nichteinhaltung der Fristen aufgegriffen habe. Es habe die Finanzämter im Rahmen seines Erlasses²² noch einmal konkret angewiesen sowohl die bundeseinheitlichen Fristen als auch die von der Sondereinheit gesetzten Fristen einzuhalten. Eine Weisungsbefugnis der Sondereinheit wird für entbehrlich gehalten.

²² Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 6. Februar 2024; Az.: 42 – S 7420 – 131.

Dem aus unserer Sicht bestehenden Handlungsbedarf begegnet das Ministerium der Finanzen nunmehr mit einer konkreten Anweisung in Form eines Erlasses, wie die Bearbeitung der Kontrollmitteilungen künftig in den Finanzämtern zu erfolgen hat. Inwieweit damit die festgestellten Mängel ausgeräumt und die fristgerechte Auswertung sichergestellt wird, bleibt abzuwarten.

Mit seinem Erlass bestätigte das Ministerium der Finanzen die Bedeutung einer fristgerechten Beantwortung von Auskunftersuchen und Kontrollmitteilungen der Sondereinheit „Steueraufsichtsstelle“. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter die gesetzten Bearbeitungsfristen künftig einhalten.

5. Unterbliebene Ermittlung des Personalbedarfs

Maßstab für die personelle Besetzung der Finanzämter ist die vom Ministerium der Finanzen durchgeführte Personalbedarfsberechnung. Mit dieser Berechnung werden anhand des Arbeitsaufkommens jährlich Prognosen über die längerfristige Personalentwicklung für zukünftige Jahre aufgestellt.

In der Personalbedarfsberechnung²³ der Sondereinheit für das Finanzamt Naumburg wurde ein Bedarf von 8 Arbeitskräften (Festwert) für die ZAUS und ZUST ausgewiesen. Der geschätzte Bedarf blieb seit der Einrichtung der Sondereinheit 2018 unverändert.

Die Sondereinheit beschäftigte zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen 5 Fahndungsprüfer sowie 2 Fahndungshelfer. Ab 2018 wurde die Sondereinheit zunächst von einem Informatiker unterstützt. Seit 2019 beschäftigte die Sondereinheit 2 Informatiker.

Die personelle Ausstattung orientierte sich seit Bestehen der Sondereinheit an den geschätzten Festwerten des Ministeriums der Finanzen. Die Prüfung hat ergeben, dass bisher durch das Ministerium der Finanzen nicht untersucht wurde, ob der bisherige Festwert von 8 Vollzeitmitarbeitern für die Aufgabenerfüllung angemessen ist.

Das Ministerium der Finanzen teilte im Rahmen der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. Oktober 2024 mit, dass es sich bei der Tätigkeit der Sondereinheit überwiegend um Aufgaben handele, die in ihrer Art und in ihrem Umfang unterschiedlich anfielen. Man könne sie daher nicht mit herkömmlichen Methoden sachgerecht ermitteln. Eine Personalbemessung aufgrund definierter, ständig

²³ Stand 1. Januar 2022.

wiederkehrender Aufgaben sei aus diesen Gründen kaum möglich. Das Ministerium der Finanzen stehe aber mit der Sondereinheit im Austausch, um den Personalbedarf aufgrund der bisherigen Erfahrungen zu überprüfen. Es bezog sich dabei auf die zukünftige Personalbedarfsberechnung mit Stichtag 1. Januar 2025.

Wir können die Argumentation des Ministeriums der Finanzen grundsätzlich nachvollziehen. Regelmäßige Anpassungen der Personalbedarfsberechnung halten wir für angezeigt, um die vorhandenen Personalressourcen zu optimieren und flexibel an sich verändernde Strukturen anzupassen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, den Personalbedarf für die Sondereinheit „Steueraufsichtsstelle“ zu überprüfen und regelmäßig fortzuschreiben.

6. Fehlender Zugriff auf elektronische Daten der Sondereinheit

Wir haben nach Maßgabe der §§ 88 bis 104 LHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu prüfen. Für die Durchführung der Prüfung sind uns nach § 95 LHO sämtliche Unterlagen vorzulegen und Auskünfte zu erteilen, die wir für die Erfüllung unserer Aufgaben für erforderlich halten.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen stellten wir fest, dass die Sondereinheit über ein separates IT-System verfügte (nebst Hard- und eigens programmierter Software).

Die Bediensteten legten sämtliche Dokumente und Daten zu den Prüffeldern in einem gesonderten Laufwerk ab. Die Administrierung erfolgte durch Dataport. Die Speicherung und auch der Zugriff auf die Dokumente und Daten erfolgten über eine gesonderte Verwaltungsdatenbank. Aufgrund dieser Besonderheit war es technisch nicht möglich, Dritten einen lesenden Zugriff auf diese Daten zu gewähren. Aufgrund dieser uns betreffenden Einschränkung waren wir an der Ausübung unserer Prüfrechte gehindert und mussten uns mit einem „Blick über die Schulter“ der Bediensteten behelfen. Zu diesen Dritten gehörte auch das Ministerium der Finanzen, das im Rahmen seiner Fachaufsicht und Revisionspflicht auf die Daten zugreifen muss.

Unter die Vorlagepflicht sämtlicher erforderlicher Unterlagen fällt auch die Zugriffsgewährung auf die elektronischen Daten des gesonderten Laufwerks und der Verwaltungsdatenbank. Die Prüfung hat ergeben, dass wir keinen lesenden Zugriff auf die für unsere Prüfung erforderlichen elektronischen Daten hatten.

Im Nachgang zu unseren örtlichen Erhebungen teilte das Ministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 18. Oktober 2024 mit, dass nunmehr die Einrichtung der für Prüfungszwecke erforderlichen Rechte vor Ort im Finanzamt Naumburg möglich sei. Damit könne auch Dritten, die zu Prüfzwecken auf die Daten zugreifen müssten, ein anlassbezogener temporärer Zugriff vor Ort gewährt werden.

Wir weisen darauf hin, dass wir uns nur durch einen uneingeschränkten lesenden Zugriff ein vollständiges Bild über die Qualität der Bearbeitung einzelner Fälle und Arbeitsabläufe in der Sondereinheit verschaffen und unseren verfassungsmäßigen Auftrag einer vollständigen Prüfung erfüllen können.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass die von ihm geforderte Einrichtung des uneingeschränkten lesenden Zugriffs umgesetzt wurde. Es bleibt jedoch kritisch zu bewerten, dass dies erst nach Abschluss der örtlichen Erhebungen erfolgte.

7. Fazit

Die Entscheidung des Ministeriums der Finanzen hat sich grundsätzlich bewährt, beide vormals beim Ministerium der Finanzen angesiedelten Zentralstellen zu einer Sondereinheit im Finanzamt Naumburg zusammenzuführen.

Die Sondereinheit „Steueraufsichtsstelle“ wurde personell und sachlich neu aufgestellt. Die Dienststelle arbeitet eigenständig, tauscht sich bundesweit aus und ist eine wichtige Stütze für die Arbeit der Finanzämter bei der Betrugsbekämpfung und der Ermittlung unbekannter Steuerfälle.

Die Prüfung ergab aber auch, dass weitere organisatorische Maßnahmen zu ergreifen waren, um die Effektivität der Zusammenarbeit mit den Finanzämtern zu verbessern.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestand Handlungsbedarf im Hinblick auf die fristgerechte Auswertung der Auskunfts- und Amtshilfeersuchen sowie Kontrollmitteilungen der Sondereinheit durch die Finanzämter. Dies ist notwendig, um künftig eine durchgängig zeitnahe und effektive Betrugsbekämpfung zu ermöglichen. Zudem sollte gewährleistet sein, dass die Finanzämter Mitteilungen der ZAUS zur Aufklärung

unbekannter Steuerfälle vollständig und aussagekräftig zurückmelden. Es handelt sich dabei um eine wichtige Grundlage zur Weiterentwicklung der Arbeit.

Das Ministerium der Finanzen ergriff im Rahmen des Prüfungsverfahrens erste Maßnahmen. Es erließ u. a. konkrete Anweisungen für die Finanzämter, um die fristgerechte Bearbeitung der Auskunfts- und Amtshilfeersuchen sowie der Kontrollmitteilungen der Sondereinheit sicherzustellen.

Das Ministerium der Finanzen sollte die personelle und sachliche Ausstattung der Sondereinheit „Steueraufsichtsstelle“ regelmäßig überprüfen. Nur so kann auf aktuelle Entwicklungen zeitnah reagiert werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass ihm im Rahmen seiner Prüftätigkeit jederzeit ein lesender Zugriff auf die elektronischen Daten der Sondereinheit gewährt wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06	–	Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt
Kapitel	06 16	–	Hochschule Anhalt
Kontengruppe	82	–	Sonstige zweckgebundene Mittel
Geprüftes Haushaltsvolumen		–	4.198.243 €
Haushaltsjahre		–	2019 bis 2021

6 Unzureichende Ausgestaltung von Kooperationen im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung an der Hochschule Anhalt

Die Erteilung und Abrechnung von Lehraufträgen im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung an der Hochschule Anhalt weist Mängel auf. Die Kooperationsverträge mit An-Instituten und anderen externen Kooperationspartnern sind teilweise veraltet und entsprechen nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Hochschule hat bereits damit begonnen, Anpassungen vorzunehmen.

Die Einführung eines neuen Weiterbildungsstudiengangs im Wintersemester 2020/2021 erfolgte, ohne dass eine Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse vorgenommen wurde.

1. Vorbemerkungen

Wissenschaftliche Weiterbildung ist die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer ersten Bildungsphase und in der Regel nach Aufnahme einer Erwerbs- oder Familientätigkeit. Das Weiterbildungsangebot entspricht dem fachlichen und didaktischen Niveau der Hochschule.²⁴

Die Hochschule Anhalt (HSA) bietet wissenschaftliche Weiterbildung in Form von Studiengängen und Zertifikatskursen an. Diese werden durch die Fachbereiche der HSA oder in Kooperation mit An-Instituten der Hochschule und anderen externen Kooperationspartnern organisiert und durchgeführt.

Das Weiterbildungsangebot der HSA umfasste im Erhebungszeitraum ab 2019 eine relativ konstante Anzahl von ca. 20 Weiterbildungsstudiengängen. Der regelmäßige Anteil von Weiterbildungsstudierenden an der Gesamtstudierendenzahl liegt zwischen 22 % und 24 %.

²⁴ Kultusministerkonferenz Sachstands- und Problembereicht zur „Wahrnehmung wissenschaftlicher Weiterbildung an den Hochschulen“ (Beschluss vom 21. September 2001), S. 2.

Wir haben 2022 die Organisation und Durchführung der wissenschaftlichen Weiterbildung an der HSA geprüft. Prüfungsinhalte waren die Angebotsstruktur, Organisation und finanzielle Abwicklung.

2. Kooperationsverträge mit An-Instituten im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung

Soweit die Hochschulen in der wissenschaftlichen Weiterbildung mit An-Instituten oder Einrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs kooperieren, ist durch einen Kooperationsvertrag u. a. sicherzustellen, dass die Hochschule²⁵

- die inhaltlichen, didaktischen, strukturellen, kapazitären und zeitlichen Anforderungen im Rahmen der Studien- und Prüfungsordnungen in eigener Verantwortung festlegt, Dozenten und Dozentinnen auswählt und die Prüfungen durchführt und
- die durch das An-Institut erbrachte Lehre in die Akkreditierung nach § 7a HSG LSA sowie in die Evaluation der Hochschule nach § 5a HSG LSA einbringt.

Auf Basis von Kooperationsverträgen zwischen der HSA und 3 An-Instituten schlossen die Fachbereiche 6 und 7 und die An-Institute 2017 und 2019 Ergänzungsverträge zur organisatorischen und finanziellen Abwicklung Studierender in berufsbegleitenden Studiengängen. Diese sehen vertragliche Bestellungen von Dozenten, Lehrkräften und Betreuern von Abschlussarbeiten und Praktika sowie Abrechnungen der Lehrleistungen durch die An-Institute vor.

Die Fachbereiche passten die Verträge nicht an die zum 1. Juli 2021 neu gefassten gesetzlichen Vorgaben des HSG LSA an. Damit war nicht sichergestellt, dass die Hochschule

- die Verantwortung für die Studien- und Prüfungsordnung trägt,
- Prüfungen durchführt und
- die durch das An-Institut erbrachte Lehre in die Akkreditierung und in die Evaluation der Hochschule einbringt.

²⁵ § 16a Abs. 1 Satz 3 Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG LSA), in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Juli 2021 (GVBl. LSA S. 368).

In der Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024 berichtete die HSA, dass sie die Kooperationsverträge unter Berücksichtigung des § 16a Abs. 1 HSG neu aufsetze.

Des Weiteren prüfe die Hochschule, inwieweit sie die Weiterbildungsstudiengänge selbst organisieren und durchführen könne. Die Organisation, Planung, Durchführung und Abrechnung der Studiengänge im Fachbereich 6 führe seit Oktober 2022 nicht mehr das An-Institut durch.

Wir halten es für folgerichtig, dass die HSA prüft, auch die Weiterbildungsstudiengänge des Fachbereichs 7 künftig selbst durchzuführen.

Sofern die An-Institute die Weiterbildungsstudiengänge weiterhin organisatorisch und finanziell abwickeln, erwartet der Landesrechnungshof, dass die Hochschule die Kooperationsverträge unter Berücksichtigung des § 16a HSG LSA neu fasst.

3. Abrechnung von Lehraufträgen

Leistungen werden nur zu dem im Auftrag festgesetzten Lehrstundenumfang vergütet.²⁶ Der Lehrauftrag endet durch Zeitablauf oder Widerruf.²⁷

Die nach Studien- und Prüfungsordnungen erforderlichen Lehraufträge je Semester erteilten die Dekaninnen und Dekane der Fachbereiche oder nach deren bestätigter Auswahl die An-Institute. Die Dozentinnen und Dozenten rechneten ihre Lehrleistungen gegenüber dem jeweiligen An-Institut ab. Die Vergütungen zahlte die HSA. Ein An-Institut erstellte für den Fachbereich 6 semesterweise Angebote über die Kosten der erforderlichen Lehre. Die der HSA berechneten Leistungen und Vergütungen stimmten nicht mit den Angeboten überein.

Bei der Bearbeitung der Lehraufträge für den Fachbereich 7 durch 2 weitere An-Institute

- stimmten 19 von 20 der abgerechneten und vergüteten Lehraufträge für das Wintersemester 2019/2020 nicht mit der Beauftragung überein.
- entsprach im Sommersemester 2020 nur eine von 15 Abrechnungen dem Lehrauftrag.

²⁶ § 5 Abs. 1 Satz 1 Lehrauftragsordnung der Hochschule Anhalt vom 8. Oktober 2014 (LAO a. F.), außer Kraft durch § 4 Abs. 1 Satz 1 durch Lehrauftragsordnung der Hochschule Anhalt vom 10. Mai 2023 (LAO n. F.)

²⁷ § 3 Abs. 4 Satz 2 LAO a. F. (§ 2 Abs. 5 Satz 2 LAO n. F.)

- erfüllten und rechneten Dozentinnen und Dozenten ihre Lehraufträge nicht in dem Semester ab, zu dem sie erteilt waren.

Die Änderungen dokumentierten die An-Institute nicht. Sie begründeten die Verschiebungen zwischen Lehrauftragserteilung und -abrechnung vor allem mit den Einschränkungen infolge der Corona-Pandemie.

Wir halten die vorgefundene Verfahrensweise für intransparent. Es ist aus unserer Sicht besonders kritikwürdig, dass die Lehraufträge außerhalb des vertraglich vereinbarten Zeitraums erfüllt, abgerechnet und vergütet worden sind.

Die HSA führte in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024 aus, dass sie alle Lehrbeauftragten darauf hinweise, nur beauftragte Leistungen abzurechnen. Wenn zusätzliche Lehre notwendig sei, stelle sie neue oder zusätzliche Lehraufträge aus. Ab dem 3. Quartal 2025 werde eine Person aus der Hochschulverwaltung die Abrechnung und Auszahlung überprüfen.

Der Fachbereich 7 wies in der Stellungnahme der HSA darauf hin, dass aufgrund der Pandemie Änderungen in der Durchführung der Lehrveranstaltungen notwendig gewesen seien. Aufgrund der Extremsituation habe der Fachbereich nicht alle Lehraufträge anpassen und dokumentieren können.

Wir erachten es - auch bzgl. der Kontrolle der erbrachten Lehrleistungen - für notwendig, dass die HSA Änderungen dokumentiert und ggf. Lehraufträge neu erteilt, wenn sie im vorgesehenen Semester nicht erfüllt werden können.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die HSA dafür Sorge trägt, dass sie nur erbrachte Lehrleistungen auf der Grundlage geltender Lehraufträge vergütet.

4. Weiterbildungsstudiengänge des Fachbereichs 7

Gemäß dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation muss eine Hochschule wirtschaftliche von nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten in Bezug auf Kosten und Finanzierung eindeutig trennen, um Quersubventionierungen zu vermeiden.²⁸

²⁸ Art. 107 Vertrag über die Arbeitsweise der EU, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (2006/C 323/01) i. V. m. dem Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (2022/C 414/01).

Die HSA hat ihre Weiterbildungsangebote dem wirtschaftlichen Bereich zugeordnet. Diese hat sie auf Vollkostenbasis zu kalkulieren und dafür kostendeckende Entgelte zu erheben. Dies setzt eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung voraus.

Der Fachbereich 7 richtete zur finanziellen Abwicklung von jeweils 2 Bachelor- und Master-Studiengängen durch 2 An-Institute nur ein Projektkonto ein. Auf diesem buchte er alle Einnahmen und Ausgaben. Die Studiengebühren der 4 Studiengänge ermittelte der Fachbereich 2016 in jeweils einer Kalkulation für die Bachelor-Studiengänge und für die Master-Studiengänge. Getrennte Gebührenermittlungen je Studiengang nahm er nicht vor. Der Fachbereich und die beiden An-Institute kontrollierten nur, dass das Projektkonto einen positiven Saldo auswies. Sie führten keine Vollkostenrechnungen und Nachkalkulationen durch. Auskünfte über die Wirtschaftlichkeit bzw. den Kostendeckungsgrad der Studiengänge lagen daher nicht vor. Aufgrund der Buchungen der Einnahmen und Ausgaben auf nur einem Projektkonto fehlte dazu auch die notwendige Datenbasis.

Nach unserer Auffassung ist dieses Verfahren weder transparent noch bildet es eine geeignete Grundlage für Wirtschaftlichkeitsanalysen sowie für Kalkulationen kostendeckender Entgelte. Die Betrachtung des positiven Saldos eines Projektkontos ist nicht ausreichend. Zudem entspricht sie nicht den Erfordernissen des EU-Beihilferechts. Für eine transparente Abwicklung der Weiterbildungsangebote ist es notwendig, dass der Fachbereich jedem Studiengang ein separates Projektkonto zuordnet sowie Einnahmen und Ausgaben verursachungsgerecht bucht.

Die HSA führte in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024 aus, dass der Fachbereich 7 eine regelmäßige Nachkalkulation aller Studiengänge vornehme. Dabei prüfe er, ob sich der jeweilige Studiengang unter den gegebenen Rahmenbedingungen rechnet.

Seit dem Sommersemester 2022 bestehe für jeden Studiengang ein einzelnes Projektkonto. Die HSA buche die Einnahmen und Ausgaben verursachungsgerecht und getrennt voneinander.

Wirtschaftlichkeitsanalysen und die erforderlichen Nachkalkulationen bilden die Grundlage für die Steuerung der Studiengänge. Zudem ermöglichen sie den Nachweis der Einhaltung des EU-Beihilferechts.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Fachbereich 7 regelmäßig Nachkalkulationen vornimmt. Es bleibt jedoch offen, ob er die Studiengebühren für die 4 Studiengänge getrennt voneinander kalkuliert hat.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die HSA sicherstellt, dass der Fachbereich 7 die Studiengebühren je Weiterbildungsstudiengang zeitnah kalkuliert und regelmäßig Wirtschaftlichkeitsanalysen durchführt.

5. Kooperation mit Kooperationspartner A im Studiengang Physician Assistance

Die HSA bietet den Weiterbildungsstudiengang Physician Assistance (Bachelor) auf der Grundlage des Kooperationsvertrages vom 19. Dezember 2020 seit dem Wintersemester 2020/2021 im Fachbereich 7 in Kooperation mit dem Kooperationspartner A in Köthen und Papenburg an. Physician Assistant gehört zu den Gesundheitsfachberufen.

5.1 Einrichtung des Studienganges

Zur Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes gehört auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durchgeführt und ob sie durch die staatliche Stelle durchgeführt werden muss.²⁹ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei allen Maßnahmen durchzuführen.³⁰ Sie sollen als Planungselement u. a. Auskunft über die Ausgangslage und den Handlungsbedarf geben.³¹

Das Lehrangebot der HSA ist vorwiegend auf technische Berufe ausgerichtet. Der Themenbereich „Gesundheit“ gehört zu ihren Lehrprofilen. Die HSA entwickelte vor der Einrichtung des Studiengangs Physician Assistance weiterbildende Studiengänge aus Studien- und Prüfungsordnungen bzw. Modulplänen grundständiger Studiengänge.

Der neue Weiterbildungsstudiengang stellte eine Neuerung im Lehrangebot der HSA dar. Bei der Bewältigung von Organisations- und Koordinationsarbeiten im Rahmen der Einführung des Studiengangs mit medizinischen Inhalten konnte die HSA demnach nicht auf bereits vorhandene eigene Ressourcen zurückgreifen.

Die HSA legte uns weder ein Konzept zur Entwicklung des Studiengangs noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einschließlich Analysen zur Ausgangslage und des Handlungsbedarfs vor. Daher ist für uns nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage sie den regionalen Bedarf an künftigen Physician Assistants ermittelte und daraus die strategische Notwendigkeit eines dauerhaften Studienangebotes feststellte. Diese Frage stellt sich vor allem, weil die HSA bis

²⁹ VV Nr. 1 Satz 2 zu § 7 LHO vom 30. April 1991 (GVBl. LSA S. 35), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. April 2023 (GVBl. LSA S. 201).

³⁰ VV Nr. 2 Satz 3 zu § 7 LHO.

³¹ VV Nr. 2.1 a) zu § 7 LHO.

dahin nicht über eigene fachliche sowie personelle Grundlagen verfügte und den Großteil der Studierenden in Papenburg in Niedersachsen ausbildet.

Laut Stellungnahme des Fachbereichs 7 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024 obliege die Hoheit für die Einrichtung des berufsbegleitenden Studiengangs der Hochschule. Grundlage sei ein Senatsbeschluss. Anhand der Kalkulation stelle die Hochschule sicher, dass sich der Studiengang finanziell trage. Darüber hinaus sei das Thema der ambulanten medizinischen Unterversorgung, insbesondere in ländlichen Gebieten wie Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, in der Öffentlichkeit diskutiert. Dies belege den Bedarf des Studiengangs an der HSA.

Die HSA ergänzte in ihrer Stellungnahme vom 4. Dezember 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass sie vor Einführung des Studiengangs 2019 bis 2022 zahlreiche Gespräche mit regionalen Gesundheitsversorgern, Krankenkassen und ärztlichen Vereinigungen geführt habe. In diesen Gesprächen sei der Bedarf in der Region deutlich zum Ausdruck gebracht worden. Der Bedarf werde durch die jährlichen Immatrikulationszahlen von durchschnittlich 28 Studierenden nachgewiesen.

Weiterhin führte die HSA an, dass das Themengebiet „Gesundheit“ bereits seit 2019 zu ihrem Lehrprofil gehöre.

Mit Schreiben vom 18. Februar 2025 ging eine Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt zur Stellungnahme der HSA vom 4. Dezember 2024 ein.

Das Ministerium bemerkt darin, dass die Aussagen der HSA zu ihrem Lehrprofil aus seiner Sicht folgender Präzisierung bedürfen. Nach der geltenden Zielvereinbarung (2020 - 2024) seien dem Fachbereich 1 u. a. das Lehrprofil „Ökotoxikologie, Ernährungstherapie, Naturheilkunde“, dem Fachbereich 6 u. a. das Lehrprofil „Biomedizinische Technik“ und dem Fachbereich 7 das Lehrprofil u. a. „Pharmatechnik / Gesundheit“ zugeordnet. Die Aussage der HSA, das Themengebiet „Gesundheit“ gehöre zu ihrem Lehrprofil, sei in dieser Allgemeinheit missverständlich. Die verschiedenen fachbereichsbezogenen Lehrprofile würden an der HSA kein Gesamtprofil „Gesundheit“ ergeben. Dafür fehle es an der Hochschule an einem entsprechend ausgerichteten Fachbereich und den dafür erforderlichen Professoren.

Die HSA habe bisher keinen Auftrag aus der Zielvereinbarung, über die darin festgelegten Lehrprofile hinauszugehen. Es sei lt. Zielvereinbarung zukünftig lediglich vorgesehen, ein Konzept zur Einrichtung und Weiterentwicklung gesundheitswissenschaftlicher Studiengänge zu entwickeln und anschließend mit dem Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt abzustimmen.

Mit dem erwähnten Senatsbeschluss setzte die HSA zwar die Studien- und Prüfungsordnung für den Studiengang in Kraft. Unabhängig davon lagen der Einrichtung des Studiengangs weder ein Konzept noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde. Selbst eine Dokumentation der in der Stellungnahme erwähnten Gespräche, welche als konzeptioneller Ansatz dienen konnten, war nicht vorhanden. Die zunehmend lückenhafte ärztliche Versorgung auf dem Land rechtfertigt diesen Mangel nicht. Wir erhalten die Bewertung daher aufrecht.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt stellt ausdrücklich klar, dass fachbereichsbezogene Lehrprofile an der HSA nicht zu einem Gesamtprofil „Gesundheit“ der HSA führen. Es ist lediglich die Entwicklung eines Konzepts zur Einrichtung und Weiterentwicklung gesundheitswissenschaftlicher Studiengänge vorgesehen. Wir empfehlen, darin Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die HSA für die Fortführung des Weiterbildungsstudiengangs dessen Wirtschaftlichkeit sicherstellt.

In einem zukünftigen Konzept zur Einrichtung und Weiterentwicklung gesundheitswissenschaftlicher Studiengänge sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzusehen.

5.2 Kooperationsvertrag mit Kooperationspartner A

Nach dem HSG LSA regeln die Hochschule und das An-Institut die Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Lehre oder Weiterbildung vertraglich. Leistungen und Gegenleistungen müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen.³²

Der Senat der Hochschule beschloss am 24. März 2021 die Einrichtung des Kooperationspartners A als An-Institut der HSA. Im Kooperationsvertrag regelten die HSA und der Kooperationspartner A ihre Zusammenarbeit für den in Papenburg einzurichtenden Studiengang Physician Assistance. Danach

³² § 102 Abs. 2 Satz 1 und 2 HSG LSA.

- ist für administrative, kaufmännische Angelegenheiten und für die Umsetzung des Vertrages für die HSA die Verwaltungsleitung verantwortlich,
- erhält der Kooperationspartner A nach Abzug von Verwaltungs- und Fachbereichspauschalen 82,5 % der Einnahmen aus den Studiengebühren am Standort Papenburg,
- ist der Kooperationspartner A der HSA über die Verwendung dieser Mittel rechenschaftspflichtig.

An der HSA ist für die Pauschale von 82,5 % keine Untersetzung vorhanden. Nach Aussagen der Verwaltungsleitung der HSA während der Prüfung solle der Kooperationspartner A über eine Kalkulation für den Studiengang am Standort Papenburg verfügen. Diese kenne die Hochschulleitung jedoch nicht. Man gehe von kostendeckenden Einnahmen aus den Studiengebühren am Standort Papenburg aus. Wir erhielten keine Auskunft darüber, ob der Kooperationspartner A der HSA bisher Rechenschaft über die Mittelverwendung abgelegt hat.

Die Pauschale von 82,5% entsprach beispielsweise 2021 einem Betrag von rund 190.500 €.

Für uns ist die Unkenntnis der HSA über die Kalkulation der Pauschale von 82,5 % und deren ordnungsgemäße Verwendung am Standort Papenburg nicht verständlich. In Anbetracht dessen, dass nach dem Kooperationsvertrag die Verwaltungsleitung der HSA für die administrativen und kaufmännischen Angelegenheiten und die Umsetzung der Vertragsbestandteile der HSA zuständig ist, halten wir dies auch für überaus kritikwürdig. Die Unkenntnis der Kostenstruktur am Standort Papenburg birgt letztlich ein Risiko für eine Weiterführung des Studiengangs. Darüber hinaus ist die Einhaltung des § 102 Abs. 2 Satz 1 und 2 HSG LSA, wonach Leistungen und Gegenleistungen in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen, nicht belegt und gesichert.

Die HSA führte in der Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024 aus, dass eine Beiratssitzung des Kooperationspartners A und der Hochschule am 25. November 2022 stattgefunden habe. Dort sei die Verwendung der Gebühren für die 3 vergangenen Semester geprüft und die korrekte Verwendung festgestellt worden. Die Unterlagen habe der Kooperationspartner A Ende November 2022 an die HSA übergeben. Der Vertrag zwischen der HSA und dem Kooperationspartner A werde auf der Grundlage der Neukalkulation des Studiengangs überarbeitet.

Die HSA ergänzte in ihrer Stellungnahme vom 4. Dezember 2024 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass ihr die durch einen Wirtschaftsprüfer geprüften

Berichte des Kooperationspartners A für die Zeiträume 1. April 2021 bis 30. September 2022 am 25. November 2022 und 1. April 2022 bis 30. September 2023 vorgelegt worden seien. Diese Berichte seien dem Landesrechnungshof bereits zur Verfügung gestellt worden. Insofern sei die Feststellung des Landesrechnungshofes unzutreffend und für die HSA nicht nachvollziehbar.

Wir bemerken zu den Ausführungen der HSA, dass sie uns die Unterlagen des Kooperationspartners A weder während der örtlichen Erhebungen noch danach vorgelegt hat.

Aus unserer Sicht ist es im Übrigen für die Prüfungsfeststellung nicht relevant, ob die HSA uns die Unterlagen des Kooperationspartners A zur Verfügung gestellt hat oder nicht. Unsere Bewertung, dass die Hochschulleitung nahezu 2 Jahre nach Einführung des Studiengangs keine Kenntnis über die Kalkulation der vereinbarten Pauschale des Kooperationspartners A und deren Verwendung am Standort Papenburg hatte, bleibt unverändert bestehen.

Wir halten es für notwendig, dass die HSA künftig die ordnungsgemäße Verwendung der vereinbarten Pauschalen in Papenburg regelmäßig kontrolliert und sich damit Grundlagen für die Steuerung des Studienganges schafft.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass mit dem neuen Vertrag die Leistungen der Kooperationspartner in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die HSA hat zudem dafür Sorge zu tragen, dass die Vertragsinhalte künftig ordnungsgemäß umgesetzt werden.

5.3 Kalkulation des Studiengangs

Die Hochschulen können Gebühren oder Entgelte erheben.³³ Nach den Regelungen des EU-Beihilferechts und dem Wirtschaftlichkeitsprinzip ist eine Kostendeckung der Weiterbildungsangebote notwendig.

Das Präsidium der HSA nahm eine Kalkulation für den Studiengang Physician Assistance zur Kenntnis, die für die ersten 3 Studienjahre aufsteigend 10, 20 bzw. 30 Studierende berücksichtigte. Die Studiengebühr pro Studierenden und Semester war in allen 3 Varianten mit 3.000 € kostendeckend kalkuliert. Die HSA vereinnahmte die Studiengebühr von den Studierenden beider Standorte. Im Wintersemester 2021/2022 waren in Köthen 24 und in Papenburg 49 Studierende immatrikuliert.

³³ § 111 Abs. 3 Satz 1 HSG LSA.

Der Fachbereich 7 legte fest, dass 10 % der Studiengebühren des Studiengangs am Standort Köthen als Fachbereichspauschale erhoben werden. Für keinen anderen Studiengang der HSA lag eine vergleichbare Regelung vor.

Die HSA berücksichtigte die Fachbereichspauschale in der Kalkulation für die Studierenden in Köthen nicht. Sie ist auch nicht im 2021 beschlossenen Kalkulationsschema der HSA (Musterkalkulation) vorgesehen. Die Kalkulation ist damit unvollständig. Als Folge weist sie bereits bei 10 Studierenden eine tatsächliche nicht vorliegende Kostendeckung auf.

Erst ab 30 Studierenden wären die Studiengebühren nach Abzug der Fachbereichspauschale kostendeckend. Bis zum Wintersemester 2021/2022 war diese Studierendenzahl in Köthen nicht erreicht.

Wir können nicht nachvollziehen, weshalb der Fachbereich 7 als einziger Fachbereich der HSA für den Studiengang eine 10 %-ige Fachbereichspauschale erhebt und dadurch einen finanziellen Vorteil erzielt.

Darüber hinaus halten wir die Kalkulation der Gebühren für den Standort Papenburg für ungeeignet. In Papenburg wird der Studiengang von 82,5 % der Studiengebühren der dortigen Studierenden finanziert. Dies ist in der Kalkulation der HSA gleichfalls nicht berücksichtigt. Obwohl am Standort Papenburg andere Kostenstrukturen als in Köthen bestehen, entrichten die Studierenden dieselbe Studiengebühr.

Gemäß Stellungnahme der HSA zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024 sei die Neukalkulation für die Standorte des Studiengangs am 3. April 2024 erfolgt und wurde vom Präsidium zur Kenntnis genommen.

Wir stellen fest, dass das Präsidium der HSA seinerzeit eine unvollständige Kalkulation zur Kenntnis nahm, die nur eine scheinbare Kostendeckung zeigte. Damit war zum Zeitpunkt der Etablierung des Studiengangs an beiden Standorten nicht sichergestellt, dass sich dieser finanziell trägt.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die HSA das EU-Beihilferecht beachtet und für den Studiengang künftig kostendeckende Entgelte am jeweiligen Standort erhebt.

6. Kooperation mit Kooperationspartner B bei dem Studiengang Agrarmanagement/Führungskräfte Landwirtschaft

Der Fachbereich 1 organisiert die Dozententätigkeit des Studiengangs Agrarmanagement / Führungskräfte Landwirtschaft (Master) aufgrund eines Kooperationsvertrages zwischen der HSA und dem Kooperationspartner B vom 30. September 2009.

6.1 Einhaltung des Kooperationsvertrages

Nach § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Unsere Prüfung ergab, dass folgende Regelungen im Kooperationsvertrag § 16a Abs. 1 HSG LSA entgegenstehen:

- die HSA ist bei der Auswahl der Dozentinnen und Dozenten nur beteiligt und nimmt diese nicht selber vor sowie
- die HSA führt die Prüfungen nicht selbst durch, sondern die Dozentinnen und Dozenten des Kooperationspartners B.

Die HSA hat den Kooperationsvertrag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst.

Weiterhin haben die Vertragspartner nicht die im Vertrag vorgesehenen jährlichen Festlegungen für zu leistende Module getroffen. Ein Abgleich mit abgerechneten Leistungen war daher nicht möglich. Die in Rechnung gestellten und 2020 sowie 2021 ausgezahlten Seminargebühren waren mit 19.685,95 € und 65.510,16 € höher als die im Kooperationsvertrag vereinbarte maximale jährliche Vergütung von 14.000 €. Für abgerechnete Reise- und Übernachtungskosten lagen entgegen der Vereinbarungen keine Belege vor. Aufschlüsselungen der einzelnen Rechnungsbestandteile waren generell nicht vorhanden.

Laut Stellungnahme des Fachbereichs 1 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024 seien die Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht korrekt, er setze § 16a HSA LSA um. Die HSA wähle auf Vorschlag des Kooperationspartners B die Dozenten aus. Die Prüfungen leite die HSA an und seien mit ihr abgestimmt. So sei sichergestellt, dass die Prüfungen den Vorgaben der HSA entsprechen. Der Fachbereich 1 gesteht daneben zu, dass er die Anzahl der Module nicht jährlich festgelegt habe. Diese Vorgabe werde er künftig erfüllen.

Weiterhin lägen alle Belege bei dem Kooperationspartner B vor. Diese seien bisher nicht in der HSA dokumentiert und archiviert worden. Dies werde künftig geschehen.

Der Fachbereich 1 bestätigt, dass der Kooperationsvertrag veraltet ist. Dieser werde unter Berücksichtigung der Hinweise sowie der Anforderungen des § 16a HSG LSA neu gefasst.

Die HSA vertritt die Ansicht, die Vorgaben des § 34 LHO erfüllt zu haben, da die Ausgaben ausschließlich der Zweckbestimmung des Studienganges dienen.

Wir beanstanden, dass der veraltete Kooperationsvertrag über Jahre hinweg nicht an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst wurde und zudem nicht die rechtlichen Anforderungen des § 16a HSG LSA widerspiegelt. Da weder vertraglich vereinbarte noch belegte Zahlungen an den Kooperationspartner B erfolgten, können wir auch nicht nachvollziehen, wie die Einhaltung des § 34 Abs. 2 LHO gewährleistet war. Daher halten wir die zeitnahe Einführung neuer Regelungen für notwendig.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die HSA den Kooperationsvertrag neu verhandelt und dabei § 16a HSG LSA vollständig umsetzt.

6.2 Berücksichtigung von Honoraren in der Kalkulation

Nach § 111 Abs. 8 Satz 1 HSG LSA sind Gebühren und Entgelte in der Regel so zu bemessen, dass sie zur Deckung der allgemeinen Ausgaben für das in Anspruch genommene Personal und die genutzten Einrichtungen beitragen.

Die Studiengebühr im Studiengang Agrarmanagement / Führungskräfte Landwirtschaft betrug in der Regelstudienzeit 1.500 € je Semester, ab dem 6. Semester 600 €. In der Gebührenkalkulation aus dem Jahr 2018 sind als Honorar für Präsenzlehre und angeleitetes Fernstudium jeweils 50 € pro Lehrveranstaltung angegeben. Die Höhe des Honorars entspricht der Vergütung von eigenen oder externen Dozentinnen und Dozenten, die aufgrund von Lehraufträgen in der wissenschaftlichen Weiterbildung tätig sind.

Die HSA zahlte aufgrund des Kooperationsvertrages 1.000 € pro Trainertag für die Lehrenden des Kooperationspartners B. Diese Vergütungen liegen über dem üblichen Honorarsatz und über den in der Kalkulation vorgesehenen Lehrvergütungen. Sie sind in dieser Größenordnung in der Kalkulation nicht berücksichtigt.

Der Fachbereich 1 legte in der Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024 und im Abschlussgespräch dar, dass die Trainertage keine Lehraufträge seien, sondern z. T. an mehreren Tagen bzw. von mehreren Personen erbrachte Dienstleistungen einer Einrichtung außerhalb der HSA. Die Lehrauftragsordnung sei nicht anwendbar.

Im Rahmen der Kalkulation seien sämtliche Kosten berücksichtigt. Die Studiengebühren würden wegen geplanten Änderungen im Curriculum neu kalkuliert werden.

Wir bleiben bei unserer Feststellung, dass die Kalkulation der Studiengebühren nicht korrekt ist, da sie lediglich Honorarkosten von 50 € pro Lehrveranstaltung enthält und die Dozententätigkeit des Kooperationspartners B unberücksichtigt lässt. Darüber hinaus können wir nicht nachvollziehen, dass Lehraufträge als Dienstleistungsverträge qualifiziert und bezahlt werden. Eine entsprechende Ausschreibung ist uns nicht bekannt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Fachbereich 1 mit der Neufassung des Vertrags zwischen der HSA und dem Kooperationspartner B die Studiengebühren neu kalkuliert und alle Kosten berücksichtigt.

7. Fazit

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die bisherige Zusammenarbeit zwischen der HSA und den An-Instituten sowie anderen externen Kooperationspartnern im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung nicht ordnungsgemäß ist.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss die HSA dringend

- **darauf achten, dass im Zusammenhang mit der Erteilung und Abrechnung von Lehraufträgen durch die Fachbereiche die eigene Lehrauftragsordnung und haushaltsrechtliche Vorgaben Beachtung finden.**

- **die mit An-Instituten und externen Partnern geschlossenen Kooperationsverträge zur gemeinsamen Abwicklung von Weiterbildungsstudiengängen an die gesetzlichen Regelungen anpassen und auf die Einhaltung der vereinbarten Regelungen achten.**
- **Weiterbildungsstudiengänge kostendeckend kalkulieren, um die Regelungen des EU-Beihilferechts umzusetzen und die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bei der Durchführung der wissenschaftlichen Weiterbildung zu sichern.**

Die Erörterungen mit der geprüften Einrichtung 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
	731 65	–	Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau (ohne Brückenbauwerke und Radwege)
Geprüftes Haushaltsvolumen		–	98,9 Mio. €
Haushaltsjahre		–	2022 und 2023

7 Überdimensionierte Straßenquerschnitte aufgrund fehlerhafter Prognosewerte

Die Straßenbauverwaltung hat ihren Planungen zu hohe Prognosewerte über die Entwicklung von Verkehrsmengen zugrunde gelegt.

In der Folge hat die Straßenbauverwaltung zu große Straßenquerschnitte im Zuge von Landesstraßen geplant. Diese entsprechen nicht der tatsächlichen Verkehrsentwicklung. Bei deren Umsetzung ist dem Land ein finanzieller Schaden entstanden.

1. Vorbemerkung

Wir prüfen die nach § 24 LHO vorzulegenden Unterlagen für geplante und noch nicht begonnene Straßen- und Brückenbauvorhaben von Landesstraßen.

Wir haben beispielhaft die zwei nachfolgend aufgeführten RE-Entwurfsplanungen³⁴ der Straßenbauverwaltung für beabsichtigte Baumaßnahmen am Landesstraßennetz ausgewählt. An diesen werden die Handlungsweisen bei der Ermittlung der Prognosewerte von Verkehrsmengen und der darauf aufbauenden Festlegung des Straßenquerschnittes im Zuge von Um- und Ausbaumaßnahmen an Landesstraßen aufgezeigt.

³⁴ (RE) Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau.

Das damalige Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (MLV) hat die Richtlinien für die Anlage von Landstraßen (RAL) im Jahr 2013 für die zu betreuenden Landesstraßen eingeführt.³⁵

Die RAL enthalten Grundsätze, Entwurfselemente und Ausstattungsmerkmale für den Neubau sowie den Um- und Ausbau von Landstraßen. Sie sind in den verschiedenen Stufen der Planung entsprechend anzuwenden. Innerhalb der RAL werden vier Entwurfsklassen definiert. Die Entwurfsklasse 4 besitzt dabei den geringsten Fahrbahnquerschnitt bzw. Regelquerschnitt.

Tabelle 6: In Anlehnung an die Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN)

Entwurfsklasse	Regelquerschnitt	Fahrbahnbreite	Verkehrsmenge
4	RQ 9	6,00 m	< = 3.000 Kfz / 24 h*
3	RQ 11	8,00 m	< = 13.000 Kfz / 24 h*
2	RQ 11,5+	8,50 m	nach Berechnungsalgorithmus
1	RQ 15,5	12,50 m	nach Berechnungsalgorithmus

Die Angaben in der Tabelle zeigen die angestrebten Regemaße. Bei der Entwurfsklasse 1 wurde ein 3-streifiger Querschnitt angesetzt. Bei den Entwurfsklassen 1 und 2 sind mehrstreifige Bereiche möglich.

*Die Prüfung einer höherrangigen Entwurfsklasse sollte bspw. für einen Schwerverkehrsanteil von mehr als 150 Fahrzeuge je 24 h oder bei einer Verkehrsmenge über 13.000 Kfz je 24 h erfolgen.

Am Beginn der Planung für eine konkrete bauliche Maßnahme im Bestandsnetz steht die Klärung, welche Entwurfsklasse nach der RAL für den betreffenden Streckenzug zugrunde zu legen ist. Dabei sind Streckenzüge gemäß den RAL Teile des Straßennetzes mit einer einheitlichen Verbindungsfunktion zwischen Knotenpunkten, an denen eine Landstraße mit einer anderen Straße gleicher oder höherer Verbindungsfunktion verknüpft ist.

In der Regel erfolgt die funktionale Einstufung des Straßennetzes im Rahmen einer Netzkonzeption. Auf der Grundlage der dabei bestimmten Verbindungsfunktion gemäß den Richtlinien der integrierte Netzgestaltung (RIN) und der prognostizierten Verkehrsnachfrage wird für den gesamten Streckenzug gemäß den RAL die angestrebte Entwurfsklasse festgelegt. Eine funktionale Einstufung des gesamten Landesstraßennetzes liegt in Sachsen-Anhalt nicht vor.

³⁵ RdErl. des MLV vom 1. August 2013 – 32-31105/31106.

A. Erhaltungsmaßnahme Ferchland - Klietznick im Zuge der L 54

Die Landesstraßenbaubehörde (LSBB) beabsichtigt, die L 54 zwischen Ferchland und Klietznick³⁶ auf eine Fahrbahnbreite von 8,00 m (RQ 11) in der Entwurfsklasse 3 auszubauen.

1965 hatte der damalige Straßenbaulastträger bereits die Fahrbahn in Betonbauweise hergestellt. Im Rahmen einer Deckensanierung in Asphaltbauweise erfolgte 2021 eine Verbreiterung der Fahrbahn auf 6,95 m bis 7,10 m.

Die LSBB beabsichtigt nunmehr eine Verbreiterung der Fahrbahn um ca. einen Meter. Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat für die o. g. Erhaltungsmaßnahme Ferchland - Klietznick 2,237 Mio. €³⁷ veranschlagt.

Abbildung 3: Auszug aus Straßenkarte Jerichower Land (Landesstraße 54)



Quelle: LSBB

³⁶ Station 0,753 innerhalb der Ortsdurchfahrt vom Betreuungs-km 0+000.000 bis Station 3.388 Ortsdurchfahrt Betreuungs-km 2+635.

³⁷ Gemäß Kostenberechnung der LSBB v. 4. Oktober 2022.

B. Erhaltungsmaßnahme Wassensdorf – Buchhorst im Zuge der L 22

Die LSSB beabsichtigt, in mehreren Abschnitten den grundhaften Ausbau bzw. eine Erneuerung der Fahrbahn der L 22 vom Ortsausgang Buchhorst bis zum Ortseingang Wassensdorf und weiter bis zur Kreisgrenze sowie der dazugehörigen Regenentwässerung vorzunehmen.

Die gegenwärtige Breite der Landesstraße 22 liegt zwischen 5,80 m und 6,30 m. Der Fahrbahnquerschnitt soll in einer Breite von 6,50 m abweichend von der von der LSBB in die Entwurfsklasse 4 eingestuften Streckenzuges von 6,00 m ausgeführt werden. Der Querschnitt mehrerer Brückenbauwerke enthält bereits eine separate Radwegführung. Es erfolgt jedoch keine Anlage eines straßenbegleitenden Radweges. Die Umsetzung der Baumaßnahme ist auf einer Länge von 3.185 m in 2 Abschnitten vorgesehen. Der 1. Bauabschnitt führt vom Ortsausgang Buchhorst bis zum Mittellandkanal³⁸. Der 2. Abschnitt³⁹ beginnt hinter dem Mittellandkanal und führt bis zum Ortseingang Wassensdorf. Die vorläufigen Gesamtkosten für die Bauabschnitte 1 und 2 des o. g. Vorhabens wurden i. H. v. 4,513 Mio. €⁴⁰ ausgewiesen.

Abbildung 4: Auszug aus Straßenkarte Landkreis Börde (Landesstraße 22)



Quelle: LSBB

Beide Maßnahmen hat die LSBB bereits umgesetzt.

³⁸ Bauabschnitt 1, Abschnitt 008. km 0,055 bis Abschnitt 008, km 1,099.

³⁹ Bauabschnitt 2, Abschnitt 008. km 1,762 bis Abschnitt 008, km 3,903.

⁴⁰ Gemäß Schreiben der LSBB an das MID v. 22. Februar 2022.

2. Unrealistische Prognosezahlen führen zu überdimensionierten Querschnitten und damit zu unnötigen Mehrausgaben

Anhand der vorgenannten 2 Baumaßnahmen zeigen wir die bestehende Diskrepanz von Prognosewerten und tatsächlichen Verkehrsmengen als Grundlage der Dimensionierung von Straßenquerschnitten bzw. der Ermittlung von Entwurfsklassen im Zuge von Landesstraßen auf. In der Folge führen die Fehleinschätzungen der Prognosewerte über die zukünftig zu erwartenden Verkehrsmengen zu Straßenquerschnitten an Landesstraßen, die überdimensioniert und damit unwirtschaftlich sind.

A. Erhaltungsmaßnahmen im Zuge der L 54 Ferchland - Kletznick

Die durchschnittlichen täglichen Verkehre (DTV) umfassen die Gesamtzahl aller Fahrzeuge, die die Straße befahren. Darin ist als Teilmenge die Anzahl der Schwerlastfahrzeuge als Schwerlastverkehr (SV) erfasst. Im Zeitraum von 2005 bis 2021 stellen sich gemäß den Zahlen der Straßenverkehrszählungen (SVZ) der LSBB die Gesamtfahrzeuge bzw. Schwerlastfahrzeuge, wie folgt in der Tabelle aufgezeigt, dar:

Tabelle 7: Ergebnisse der Straßenverkehrszählungen des Landes im Bereich der L 54 (Zählstellen Nr. 3538 5138)

SVZ	DTV	davon SV	Veränderung zur vorherigen SVZ	
			DTV	SV
2005	1.712 Kfz / 24 h	89 Kfz / 24 h		
2010	2.428 Kfz / 24 h	266 Kfz / 24 h	+42 %	+199 %
2015	2.684 Kfz / 24 h	174 Kfz / 24 h	+11 %	-35 %

Quelle: LSBB

Nach Tabelle 8 ging die LSBB im Rahmen ihrer Prognosewerte zur Ermittlung der Dimensionierung des Straßenquerschnittes von einem weiteren Anstieg des motorisierten Individualverkehrs (MIV) von + 11 % und für den Schwerlastverkehr von + 48 % auf Basis des Jahres 2015 für die weiteren 5 Jahre aus:

Tabelle 8: Prognosewerte der LSBB für die L 54

Prognose	DTV	davon SV	Annahme Steigerung zur SVZ 2015 bzw. 2020	
			DTV	SV
für 2020	2.979 Kfz / 24 h	258 Kfz / 24 h	11 %	48 %
für 2025	3.307 Kfz / 24 h	382 Kfz / 24 h	11 %	48 %

Quelle: LSBB

Infolge der ermittelten Prognosewerte legte die LSBB eine Verkehrsmenge von 3.307 Kfz je 24 h bei einem Schwerlastaufkommen von 382 Kfz je 24 h der Ermittlung der Straßenentwurfparameter zugrunde.

Die tatsächlichen Zahlen, bspw. für das Jahr 2021, sind der nachfolgenden Tabelle für die durchschnittliche Verkehrsmenge zu entnehmen.

Tabelle 9: Ergebnisse der Straßenverkehrszählung des Landes im Bereich der L54 (Zählstellen Nr. 3538 51 38)

SVZ	DTV	davon SV	Verringerung zur SVZ 2015	
			DTV	SV
2021	2.413 Kfz / 24 h	168 Kfz / 24 h	10 %	4 %

Quelle: LSBB

Wie aus Tabelle 9 ersichtlich, hat sich der Anteil des Schwerlastverkehrs um 4 % und der des motorisierten Individualverkehrs bezogen auf die Werte aus dem Jahr 2015 um 10 % verringert.

Aufgrund der ermittelten Zahlen aus der Verkehrszählung ist die L 54 der Entwurfsklasse 4 nach der Richtlinie für die Anlage von Landstraßen zuzuordnen. Die Entwurfsklasse 4 ist dabei die niedrigste Entwurfsklasse. Diese soll bis zu einem Verkehrsaufkommen von 3.000 Kfz je 24 h angewandt werden. Der Straßenquerschnitt hat eine Fahrbahnbreite von 6,00 m.

Wir hatten vorgeschlagen, auch um einen Rückbau unter dem Aspekt der gegenwärtig gewohnten Verkehrsqualität zu vermeiden, die Breite der Straße bei 7,00 m zu belassen.

Die LSBB teilt unsere Auffassung nicht. Sie ordnet den betreffenden Streckenabschnitt in die Entwurfsklasse 3 ein und begründet dies u. a. mit einer Verkehrsbelastung durch den Schwerlastverkehr von mehr als 150 Fahrzeugen je 24 h bei einer für das Jahr 2025 prognostizierten Verkehrsmenge von 3.307 Kfz je 24 h.

Laut dem Erläuterungsbericht zur o. g. Planung ist ein Regelquerschnitt (RQ 11) mit einer Fahrbahnbreite von 8,00 m geplant. Dies entspricht der Entwurfsklasse 3 nach der RAL aus dem Jahr 2012⁴¹.

Tatsächlich beträgt für 2021 die Verkehrsmenge 2.413 Kfz je 24 h statt der prognostizierten Verkehrsmenge von 2.979 Kfz je 24 h für das Jahr 2020.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales verzichtete im Rahmen der Erstellung des Jahresberichtsbeitrages auf eine Stellungnahme.

Nach unserer Auffassung wäre die Durchführung einer Erhaltungsmaßnahme, die die bestehende Fahrbahnbreite von 7,00 m zugrunde legt, bei der sich zeigenden geringen Verkehrsbelastung und des abnehmenden Schwerverkehrs wirtschaftlicher, als die um ca. 1,00 m vorgenommene Verbreiterung des vorhandenen Straßenquerschnitts der L 54. Im Übrigen ordnen wir die L 54 gemäß dem Straßengesetz des Landes⁴² der Straßengruppe „Kreisstraße“ zu, da sich die L 54 ausschließlich innerhalb eines Landkreises, dem Jerichower Land, befindet und lediglich dem unentbehrlichen Anschluss von Gemeinden an überörtliche Verkehrswege - hier bspw. der B 107 – dient.

B. Erhaltungsmaßnahme im Zuge der L 22 Wassensdorf - Buchhorst

Die LSBB hat u. a. zur Ermittlung des Straßenquerschnitts die aus der nachfolgenden Auflistung ersichtlichen durchschnittlichen täglichen Verkehre sowie den ersichtlichen Schwerverkehrsanteil zugrunde gelegt⁴³:

⁴¹ Einführung gemäß RdErl. des MLV vom 1. August 2013 (32-31105/31106).

⁴² § 3 (1) Pkt. 2 StrG LSA.

⁴³ Topographisches Kartenblatt/Zählstellennummer 3432/6606 gemäß Erläuterungsbericht zur o. g. Erhaltungsmaßnahme v. 1. Februar 2022.

Tabelle 10: Ergebnisse der Straßenverkehrszählungen des Landes im Bereich der L 22 (Zählstellen Nr. 3432 6606)

SVZ	DTV	davon SV	Steigerung zur vorherigen SVZ	
			DTV	SV
2005	Keine Zahlen	Keine Zahlen		
2010	1.027 Kfz / 24 h	99 Kfz / 24 h		
2015	1.150 Kfz / 24 h	129 Kfz / 24 h	12 %	30 %

Quelle: LSBB

Die Prognosen der LSBB für die Ermittlung der Ausbauparameter für die Landesstraße gehen für den Zeitraum von 2015 bis 2025 von einer Steigerung des Verkehrsaufkommens im 5-Jahreszyklus um jeweils 10 % und von einem Anstieg des Schwerlastverkehrs von jeweils 30 % aus. Die ermittelten Prognosewerte der LSBB sind in der Tabelle 11 dargestellt:

Tabelle 11: Prognosewerte der LSBB für die L 22

Prognose	DTV	davon SV	Annahme Steigerung SVZ zu 2015 bzw. 2020	
			DTV	SV
für 2020	1.265 Kfz / 24 h	168 Kfz / 24 h	10 %	30 %
für 2025	1.390 Kfz / 24 h	218 Kfz / 24 h	10 %	30 %

Quelle: LSBB

Danach hat die LSBB eine Steigerung der Verkehrsmenge von 1.150 Kfz je 24 h auf 1.390 Kfz je 24 h und des Schwerlastverkehrs von 129 Kfz je 24 h auf 218 Fahrzeuge je 24 h prognostiziert. Die tatsächliche Verkehrsmenge lag demgegenüber 2021 bei den aus der Tabelle 12 zu entnehmenden Werten:

Tabelle 12: Ergebnisse der Straßenverkehrszählungen des Landes im Bereich der L 22 (Zählstellen Nr. 3432 6606)

SVZ	DTV	davon SV	Verringerung zur SVZ 2015	
			DTV	SV
2021	1.128 Kfz / 24 h	100 Kfz / 24 h	2 %	22 %

Quelle: LSBB

Entgegen der ermittelten Prognosewerte ist eine rückläufige Anzahl von Fahrzeugen, insbesondere auch des Schwerlastverkehrs, festzustellen.

Laut dem Erläuterungsbericht zur o. g. Planung sieht die LSBB eine Querschnittsbreite von 6,50 m vor.

Gemäß der Richtlinie für die Anlage von Landstraßen soll bis zu einem Verkehrsaufkommen von 3.000 Kfz je 24 h die Entwurfsklasse 4 angewandt werden. Die Querschnittsgestaltung soll dabei mit einer Fahrbahnbreite von 6,00 m erfolgen.

Die von der LSBB angesetzte Querschnittsbreite von 6,50 m weicht von dem Regelquerschnitt (RQ 9) der Entwurfsklasse 4 nach der RAL aus dem Jahr 2012⁴⁴ um 50 cm ab. Dadurch entstehen nicht notwendige Mehrkosten zur Herstellung des von der LSBB gewählten Querschnittes. Begründet wird dies von der LSBB damit, dass eine einheitliche Fahrbahnbreite dem Planungsgrundsatz der Kontinuität folgt.

Angesichts der finanziellen Lage des Landes halten wir es für erforderlich, dass die von der LSBB angesetzten Prognosewerte zu einer wirtschaftlichen Bewertung der umzusetzenden Infrastrukturmaßnahmen beitragen. Dies ist hier nach unserer Auffassung durch die LSBB nicht ausreichend genug geschehen.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales verzichtete auch hier im Rahmen der Erstellung des Jahresberichtsbeitrages auf eine Stellungnahme.

Nach unserer Auffassung war die Ausführung der L 22 im o. g. Abschnitt in der Entwurfsklasse 4 mit einer Fahrbahnbreite von 6,00 m ausreichend. Die von der Straßenbauverwaltung vorgenommene Ausführung mit einer Fahrbahnbreite von 6,50 m war kostenintensiver und fachlich nicht erforderlich.

Wir stellten fest, dass die von der LSBB für die beiden Baumaßnahmen exemplarisch aufgeführten und der Ermittlung der Straßenquerschnitte zugrunde gelegten Prognosewerte die Realität weit verfehlen. Folglich führt das dazu, dass die LSBB überdimensionierte Straßenquerschnitte plant und baut. Dadurch verursacht sie für das Land unnötige Mehrkosten.

⁴⁴ Einführung gemäß RdErl. des MLV vom 1. August 2013 (32-31105/31106).

Der Landesrechnungshof erwartet weiterhin vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass die LSBB eine regelmäßige Überprüfung der ermittelten Prognosewerte auch bei in Aufstellung befindlichen Straßenplanungen durchführt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind für eine wirtschaftliche Querschnittsgestaltung auch die aktuellsten Verkehrszählungen als Planungsgrundlage heranzuziehen und zu verwenden.

3. Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales eine Evaluierung der Prognosewerte der zu erwartenden Verkehrsmengen für die in der Aufstellung befindlichen Straßenbaumaßnahmen.

Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass es die von ihm eingeführten Richtlinien beachtet und davon nur im Rahmen einer begründeten Einzelfallprüfung abweicht.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Infrastruktur und Digitales
Kapitel	14 10	–	Allgemeine Aufgaben der Stadtentwicklung und des Wohnungswesens
Titel		–	diverse
Geprüftes Haushaltsvolumen		–	ca. 330 Mio. €
Haushaltsjahre		–	2012 bis 2021

8 Mangelnde Transparenz bei der Geschäftsbesorgung für die Wohnraumförderung

2012 bis 2021 wurden dem Wohnraumförderfonds auf Grundlage des Entflechtungsgesetzes Mittel vom Bund mit investiver Zweckbindung in Höhe von rund 180,7 Mio. € zugeführt.

Besonders kritikwürdig ist, dass vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales⁴⁵ der Verwaltungsaufwand der Investitionsbank für den Wohnraumförderfonds und für den Vollzug der dazugehörigen Förderprogramme unzulässigerweise in Höhe von mindestens 13,8 Mio. € aus diesen investiven Mitteln des Bundes finanziert wurde.

Die unzureichenden bzw. fehlenden Kalkulationen des Aufwandes durch die Investitionsbank verursachen eine intransparente Abrechnung der Geschäftsbesorgung. Die Berichtspflicht der Geschäftsbesorgung durch die Investitionsbank legte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales lückenhaft fest. Die jährliche Berichterstattung der Investitionsbank weist die Mittelverwaltung und Verwendung daher nicht ausreichend nach.

Spiegelbildlich wird vom Ministerium das Controlling der Geschäftsbesorgung durch die Investitionsbank nicht regelmäßig durchgeführt und dokumentiert.

1. Vorbemerkungen

Das damalige Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr schloss mit der Investitionsbank im Oktober 2012 einen Geschäftsbesorgungsvertrag über die Errichtung und Verwaltung des „Fonds Wohnraumförderung Sachsen-Anhalt“.

⁴⁵ Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, ab September 2021 Ministerium für Infrastruktur und Digitales.

Der Vertrag regelt unter § 10 den Nachweis der Verwaltung. Demnach hat die Investitionsbank jährlich bis zum 30. April des jeweiligen Folgejahres über die Zuschüsse, Darlehen, Garantien sowie Bürgschaften zu berichten. Weiterhin hat die Investitionsbank die Höhe der entnommenen Beträge aus dem Fonds für Forderungsausfälle und die Höhe weiterer Mittel in dem Bericht nachzuweisen. Auch die Kosten der Programmbearbeitung und -verwaltung sind aufzuführen. In der 2. Zusatzvereinbarung vom August 2013 zum o. a. Geschäftsbesorgungsvertrag vereinbarten die Vertragspartner, dass die Investitionsbank zum Ende des Quartals über die Entwicklung im jeweiligen Förderprogramm gegenüber dem Land zu berichten hat. Der 6. Zusatzvereinbarung vom Juli 2020 ist zu entnehmen, dass im Wohnraumförderfonds nun auch die Mittel aus der Verwaltungsvereinbarung des sozialen Wohnungsbaus zufließen. Die Investitionsbank hat dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales bis zum 15. Februar des Folgejahres darüber zu berichten.

Nach der Präambel zum o. a. Geschäftsbesorgungsvertrag soll der Fonds revolvingend umgesetzt werden. Die Fördermittel kommen demnach mehrfach erhaltend für verschiedene Wohnraumfördermaßnahmen zum Einsatz. Der Fonds ist somit ein zentrales Instrument, um für eine dauerhafte Wohnraumförderung in Sachsen-Anhalt finanzielle Vorsorge zu treffen. Das Ministerium regelt über diesen Geschäftsbesorgungsvertrag und dessen Fortschreibungen die Bewirtschaftung des Fonds. Für die Geschäftsbesorgung der Bearbeitung der einzelnen Wohnraumförderprogramme hat das Ministerium mit der Investitionsbank weitere Verträge vereinbart.

Wir führten eine Prüfung im Zeitraum von 2022 bis 2023 zur ordnungsgemäßen Verwendung von Wohnraumfördermitteln in den Jahren 2012 bis 2021 durch. Unser Maßstab war hierbei die Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Aufstellung und Umsetzung der Wohnraumförderprogramme. Wir prüften die Veranschlagung sowie Bewirtschaftung der Mittel.

2. Kein investiver Charakter der Ausgaben für die Kostenerstattung

Nach § 3 Absatz 2 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) gewährte der Bund den Ländern von 2012 bis 2019 Kompensationszahlungen wegen der Abschaffung der Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung. Gemäß § 5 des Entflechtungsgesetzes unterliegen diese Finanzmittel einem investiven Zweck.

Wir stellten fest, dass es sich bei der Kostenerstattung an die Investitionsbank für die Verwaltung des Fonds sowie für die Programmbearbeitung der Wohnraumförderung um sächliche Verwaltungsausgaben handelt. Die Mittel waren jedoch für investive Maßnahmen der Instandsetzung und Modernisierung von Wohnraum bzw. der Schaffung von Wohnungen vorgesehen.

Es ist besonders kritikwürdig, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Kostenerstattung unzulässigerweise aus den Mitteln nach dem Entflechtungsgesetz finanzierte. Mittel in Höhe von mindestens 13,8 Mio. € standen damit den investiven Einzelmaßnahmen der Wohnraumförderung nicht mehr zur Verfügung.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales erläuterte in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 4. Dezember 2024, dass es seit dem Jahr 2023 das Verfahren umgestellt hat. Der Aufwandsatz der Investitionsbank werde nicht mehr aus dem Wohnraumförderfonds beglichen. Im Haushaltsplan 2024 bildet das Ministerium für Infrastruktur und Digitales im Kapitel 14 10 unter der Haushaltsstelle 671 61 diese Umstellung ab. Somit sei nach Auffassung des Ministeriums die Transparenz gegeben.

Der Landesrechnungshof bewertet das umgestellte Verfahren durch das Ministerium für Infrastruktur und Digitales als positiv. Er erwartet, dass ab dem Haushaltsjahr 2023 die Geschäftsbesorgung dauerhaft nicht mehr aus dem Wohnraumförderfonds bezahlt wird.

3. Fehlende Transparenz bei der Kalkulation und Abrechnung der Geschäftsbesorgung

Der § 4 zum Muster-Geschäftsbesorgungsvertrag – Zuschuss⁴⁶ regelt die Kostenerstattung zwischen der jeweiligen obersten Landesbehörde und der Investitionsbank. Danach bedürfen die zu erstattenden Kosten an die Investitionsbank einer Kalkulation im Vorfeld. Ein besonderes Augenmerk besteht, wenn die Leistungen treuhänderisch im Auftrag des Landes erledigt werden.

Das setzt voraus, dass jeder Vertrag zur Geschäftsbesorgung der einzelnen Wohnraumförderprogramme einschließlich der Nachträge eine aussagekräftige Kalkulation der Kosten zum Vertragsbestandteil hat. Die Kalkulation setzt sich aus den Personal-, Sach- und

⁴⁶ RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 25. März 2014.

Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten zusammen. Die Kalkulationsgrundlagen sind zu beschreiben (z. B. Stückzahlen, Mitarbeiteräquivalente und Prüfungsschritte). Erkennt die Investitionsbank, dass die anfallenden Kosten der Leistungserbringung die kalkulierten Beträge übersteigen, hat sie diese dem Land unverzüglich anzuzeigen.

Der RdErl. vom 21. November 2022 schreibt den Muster-Geschäftsbesorgungsvertrag fort. Die aktuelle Regelung für die Kostenerstattung erfordert weiterhin die dargestellte Kalkulation. Auf der Grundlage einer Vollkostenrechnung hat die Investitionsbank den Aufwand für ihre voraussichtlich zu erbringenden Leistungen transparent und nachvollziehbar zu kalkulieren und in Folge abzurechnen.

Wir stellten fest, dass dem Geschäftsbesorgungsvertrag für die Errichtung und Verwaltung des Fonds und dessen Zusatzvereinbarungen keine Kalkulationen als Vertragsbestandteil zu Grunde lagen. Weiterhin vereinbarte das damalige Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr für diesen Vertrag mit der Investitionsbank eine unbestimmte Laufzeit. Für den Nachweis der Abrechnung der Verwaltung der einzelnen Programme gemäß den Zusatzvereinbarungen legte uns die Investitionsbank die Produktrechnungen 2012 bis 2021 vor. Diese lassen den tatsächlich entstandenen Aufwand jedoch nicht erkennen, weil die vorgelegten Zahlen ohne Aufschlüsselung waren.

Für die zuwendungsrechtliche Umsetzung der einzelnen Wohnraumförderprogramme bis 2021 vereinbarte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit der Investitionsbank weiter insgesamt 15 Verträge bzw. Nachträge. Bei den Einzelverträgen der Geschäftsbesorgung zur Programmbearbeitung und deren Nachträge sind die Kalkulationen nicht vollständig vorhanden. So fehlen z. B. die Kalkulationen des Programms nach den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums für die Jahre 2012 bis 2019. Die Kostenerstattung der Geschäftsbesorgung der Einzelprogramme erfolgte auf der Basis von Abschlags- und Schlussrechnungen.

Die von uns eingesehenen Kalkulationen der Geschäftsbesorgung zur Umsetzung der einzelnen Programme sind nicht transparent. Dies betrifft die Anzahl der voraussichtlichen Förderfälle gegliedert nach Schwierigkeitsgrad, Bearbeitungsumfang und -dauer (Prozessschritte) sowie die hierfür erforderliche Stundenzahl etc. Auch die Sachkosten und die Leistungsverrechnung sind in den Kalkulationen zu allgemein gehalten.

Wir prüften dazu stichprobenhaft die Abrechnung der Einzelprogramme zu den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen

- zur Herstellung des barriere reduzierten Zugangs zu Wohngebäuden und Wohnungen (Aufzugsprogramm - AufzugsRL), Haushaltsjahre 2017 bis 2021 und
- zur Herrichtung leerstehenden Wohnraums, Haushaltsjahr 2020.

Für die beiden o. a. Programme legte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Entnahmen aus den Wohnraumförderfonds für die Geschäftsbesorgung erst ab 2020 fest. Vorher erstattete es die Kosten für den Aufwand über den Landeshaushaltsplan. Die Investitionsbank legte uns für die Programme die jeweilige Abrechnung vor.

Sie enthält keine vertiefenden Nachweise. Wir konnten hinsichtlich der Abrechnung der Geschäftsbesorgung nach den abgeschlossenen Einzelverträgen eine konkrete Leistungserbringung und damit die Begründung für die tatsächlich entstandenen Kosten der Investitionsbank nicht feststellen.

Eine transparente und nachvollziehbare Aufwandsentschädigung Dritter beinhaltet nach unserer Auffassung eine Aufschlüsselung der tatsächlichen Kosten. Besondere Kritik richten wir an die Errichtung und Verwaltung des Fonds nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag „Fonds Wohnraumförderung Sachsen-Anhalt“ mit unbestimmter Laufzeit, seinen Zusatzvereinbarungen bzw. dem Nachtrag. Den Vertrag schloss das im Zeitraum zuständige Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit der Investitionsbank ohne Kalkulation ab. Auch bei den Zusatzvereinbarungen sowie beim Nachtrag legte die Investitionsbank keine Kalkulationen vor. Für die Geschäftsbesorgung der Wohnraumförderung sind im geprüften Zeitraum Zahlungen von mindestens 13,8 Mio. € an die Investitionsbank abgeflossen.

Durch die unzureichende Verwaltung des Fonds bzw. die fehlenden Kalkulationen für diesen und für die Verträge zur Programmbearbeitung ist eine intransparente Abrechnung der Geschäftsbesorgung der Investitionsbank die Folge. Die wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel ist nicht prüffähig.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales wies in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 4. Dezember 2024 darauf hin, dass im Oktober 2024 im interministeriellen Arbeitskreis mit den Vertretern der Ressorts und des Landesrechnungshofes das landesweit einheitliche Kalkulationsschema der Investitionsbank sowie dessen Abrechnung erörtert wurde. Im Ergebnis finde

das gegenwärtige Kalkulationsschema unverändert Anwendung. Die der Kalkulation zu Grunde liegenden Verfahrensschritte und die vorgehaltene Kosten- und Leistungsrechnung habe die Investitionsbank detailliert erörtert. In der Abrechnung werde künftig jedoch neben den eingesetzten Mitarbeiteräquivalenten auf die fachliche Berichterstattung zum 31. Dezember Bezug genommen. Aus dieser lasse sich der allgemeine Leistungsumfang der Investitionsbank für das jeweilige Förderprogramm plausibel ableiten.

Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für geboten, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales sowohl eine aussagefähige Kalkulation als auch eine prüffähige Abrechnung der Geschäftsbesorgung gegenüber der Investitionsbank einfordert und kontrolliert.

4. Lückenhafte Berichterstattung der Investitionsbank aufgrund mangelnder Vorgaben

Für die Umsetzung der Wohnraumförderung gelten nach der vertraglichen Vereinbarung sowohl landesrechtliche Vorgaben nach der LHO als auch die kaufmännischen Grundsätze des Handelsgesetzbuches sowie finanz- und betriebswirtschaftliche Vorgaben der Investitionsbank. Demgemäß sind die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.

Im § 10 in Verbindung mit § 4 des Vertrages „Fonds Wohnraumförderung Sachsen-Anhalt“ vom Oktober 2012 definierte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Angaben, die in der jährlichen Berichterstattung durch die Investitionsbank aufzuführen sind, wie folgt:

- Die Investitionsbank führt alle Maßnahmen und Rechtshandlungen selbständig durch, die ihr als Treuhänder obliegen. Dahingehend hat sie insbesondere die Fondsbewirtschaftung und die Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen umzusetzen.
- Die regelmäßigen Angaben zur Berichterstattung sind nach den Zuschüssen, Darlehen, Garantien und Bürgschaften etc. nachzuweisen.

Im Ergebnis unserer Prüfung stellten wir folgende Beispiele fehlender bzw. unvollständiger jährlicher Berichterstattung von 2012 bis 2021 fest:

- In der Berichterstattung sind die Ein- und Auszahlungen nicht nach den einzelnen Förderprogrammen abgebildet. Die Mittelverwaltung für die betreffenden Positionen weist die Investitionsbank nicht nach Programm- und Haushaltsjahren aus. Die Mittel sind jedoch nach

dieser Haushaltssystematik von Bund ausgezahlt sowie vom Land bewilligt und ausgereicht.

- Das Fondsvermögen konnten wir hinsichtlich der unterschiedlichen Finanzierungsquellen in der Berichterstattung nicht zuordnen. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sind nicht beachtet.
- In der Berichterstattung sind die Einzahlungen in den Fonds und die Auszahlungen aus dem Fonds als Zuschüsse sowie Darlehen angeführt. Diese Einzahlungen stellte die Investitionsbank teilweise unvollständig dar. So entsprach für das Geschäftsjahr 2020 nach unserer Prüfung der Einzelbuchungen der Betrag nicht der Summe der Einzahlungen nach der jährlichen Berichterstattung. Den aktuellen Mittelbestand des Fonds zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres vermerkt die Investitionsbank nicht. Den kaufmännischen Grundsätzen trug sie in der jährlichen Berichterstattung deshalb nicht vollständig Rechnung.

Wir kommen unter Bezug auf die erforderliche transparente Abwicklung des Fonds zum Ergebnis, dass die vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr im Geschäftsbesorgungsvertrag getroffene Berichtspflicht zur Bewirtschaftung in der Umsetzungspraxis im Zeitraum von 2012 bis 2021 ungenügend war.

Wir kritisieren, dass die jährliche Berichterstattung zum Wohnraumförderfonds ohne weitere erklärende Erläuterungen die transparente Mittelverwaltung und Verwendung nicht abbildet. Der jährlichen Berichterstattung mangelt es an konkreten begründenden Nachweisen und Darlegungen zum Fondsvermögen.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales wies in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 4. Dezember 2024 darauf hin, dass seit dem Jahr 2023 die Richtlinien zur Wohnraumförderung und das jeweilige Monitoring überarbeitet und der Berichtszeitraum sowie die Verträge angepasst bzw. neu geschlossen worden seien.

Um den Charakter des revolvingen Fonds zu sichern, würden die bewilligten Zuschüsse nicht mehr über den Fonds, sondern über Mittel des Kapitel 14 10, Titelgruppe 61, finanziert und differenziert nach den Bundes- und Landesmitteln nachgewiesen. Die Überarbeitung der Festlegungen für die Verwaltung und Bewirtschaftung des Wohnraumförderfonds habe das Ministerium für Infrastruktur und Digitales im Jahr 2023 initiiert. Bis Ende 2024 soll die Überarbeitung abgeschlossen und der Vertrag angepasst werden.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales, dass die Berichtspflicht der Investitionsbank u. a.

- **um den Nachweis der Mittelverwaltung der jeweiligen Einzelprogramme nach Programm- und Haushaltsjahren sowie**
- **um die konkreten Finanzierungsquellen gegliedert nach Bundes- und Landesmitteln**

ergänzt wird.

5. Schärfere Kontrolle der Geschäftsbesorgung durch das Ministerium

Nach den Städtebauförderungsrichtlinien nimmt das Ministerium für Infrastruktur und Digitales im Rahmen der Fachaufsicht bzw. als programmaufnehmende und -steuernde Stelle die Funktion der Überwachung der Erfolgskontrolle wahr. Dahingehend hat das Ministerium gemäß der Zieldefinition den Soll-Ist Vergleich zu analysieren und die erfolgreiche Steuerung über Korrekturmaßnahmen durchzuführen. Die Wohnraumförderung wird durch das Instrument Wohnraumförderfonds über eine Geschäftsbesorgung zwischen dem Ministerium⁴⁷ und der Investitionsbank umgesetzt. Für die Geschäftsbesorgung ist der betriebswirtschaftlich orientierte Ansatz festgelegt.

Wir stellten fest, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales bei vielen Vorgängen zur Geschäftsbesorgung der Wohnraumförderung durch die Investitionsbank nicht ausreichend informiert wurde. Die jährliche Berichterstattung ist zu den tatsächlichen Handlungen sowie Buchungen im Fonds nicht aussagekräftig. Die Zuführungen und Abflüsse des Wohnraumförderfonds konnten wir über die Auszahlungen des Landes und die Bewilligungen nur teilweise nachvollziehen. Der Kontenrahmen der getrennten Buchführung des Fonds nach § 6 Absatz 1 des Geschäftsbesorgungsvertrages vom Oktober 2012 zur Errichtung und Verwaltung des Fonds ist uns trotz Nachfrage bei der Investitionsbank nicht bekannt.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales kontrollierte im Rahmen seiner Fachaufsicht die Geschäftsbesorgung der Investitionsbank nicht ausreichend. Es dokumentierte diesen Prozess auch nicht. Das Ministerium regelte in der Geschäftsbesorgung der Wohnraumförderung nachweislich nur wenige Daten zur Umsetzung der Wohnraumförderung durch die Investitionsbank.

⁴⁷ Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, ab September 2021 Ministerium für Infrastruktur und Digitales.

Wir kritisieren, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales die Durchführung der Geschäftsbesorgung durch die Investitionsbank nicht transparent einforderte und analysierte. Nur über eine Analyse ist mit Hilfe von Korrekturmaßnahmen eine zielführende Steuerung des Wohnraumförderfonds möglich.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 4. Dezember 2024 legte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales dar, dass es ein neues Controlling bis zum Jahr 2024 einführen werde.

Der Landesrechnungshof erachtet es jedoch als erforderlich, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales die Kontrolle der Geschäftsbesorgung künftig regelmäßig durchführt und nachweislich dokumentiert.

6. Fazit

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales hat den Nachweis der Geschäftsbesorgung der Investitionsbank zur Wohnraumförderung kritisch zu prüfen. Der Maßstab muss die wirtschaftliche Verwendung der Wohnraumfördermittel sein. Eine Finanzierung des Verwaltungsaufwandes der Investitionsbank aus dem Wohnraumförderfonds ist künftig auszuschließen.

Der Landesrechnungshof erachtet es insbesondere als notwendig, dass das Ministerium

- **eine transparente und prüffähige Abrechnung der Geschäftsbesorgung mit der Investitionsbank forciert und**
- **die Kontrolle der Geschäftsbesorgung durch die Investitionsbank regelmäßig durchführt, inhaltlich schärft sowie dokumentiert.**

Für die jährliche Berichtspflichten der Investitionsbank bedarf es einer vertraglichen Ergänzung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	–	Ministerium der Finanzen
	15	–	Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt - Energie, Klimaschutz und Umwelt
Kapitel	13 90	–	Zuweisungen der EU (2014 bis 2022) durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)
	15 05	–	Hochwasserschutz, Wasserwirtschaft
	15 14	–	Kofinanzierungen zur EU-Förderperiode 2014 bis 2020
Titel		–	diverse
Geprüftes Haushaltsvolumen		–	ca. 15 Mio. €
Haushaltsjahre		–	2019 bis 2022

9 Mängel bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie

Das Land hat bisher nicht die für das Erreichen der Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie notwendigen Maßnahmen vollständig umgesetzt. Hindernisse für die Umsetzung der Maßnahmen wurden - obwohl hinlänglich bekannt - nicht beseitigt. Noch immer gelingt es dem Land nicht, die für die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie geplanten Mittel zeitnah zu verausgaben. Es wird den von der Europäischen Union geforderten guten Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers bis zum Jahr 2027 nicht erreichen können.

1. Vorbemerkungen

Wir haben im Jahr 2023 die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie⁴⁸ (EU-WRRL) geprüft. Die EU-WRRL ist am 22. Dezember 2000 in Kraft getreten. Ziel dieser Richtlinie ist die

⁴⁸ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Amtsblatt L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/101/EU vom 30. Oktober 2014 (Amtsblatt L 311 vom 31. Oktober 2014, S. 32).

Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer⁴⁹, der Übergangsgewässer⁵⁰, der Küstengewässer⁵¹ und des Grundwassers⁵², insbesondere

- zur Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie zum Schutz und zur Verbesserung des Zustands aller Ökosysteme mit Wasser und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt (deren Zu- und Abgänge) und
- zur Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen (Artikel 1 EU-WRRL).

Damit soll vor allem zu einer ausreichenden Versorgung mit Oberflächen⁵³- und Grundwasser in guter Qualität beigetragen werden (Artikel 1 EU-WRRL).

Die EU-WRRL fordert von den Mitgliedstaaten, dass sie eine Verschlechterung des Zustandes aller Wasserkörper verhindern und reduzieren sowie die Oberflächen⁵⁴- und Grundwasserkörper⁵⁵ schützen, verbessern und sanieren sollen, um spätestens im Jahre 2015 einen guten Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers erreichen zu können (Artikel 4 Abs. 1 EU-WRRL).

Ein Oberflächengewässer hat einen guten Zustand, wenn es sich in einem zumindest guten ökologischen⁵⁶ und chemischen Zustand⁵⁷ befindet. Grundwasser ist in einem guten Zustand,

⁴⁹ An der Erdoberfläche stehende oder fließende Gewässer (Artikel 2 EU-WRRL).

⁵⁰ Einheitliche und bedeutende Abschnitte von Flüssen in der Nähe ihrer Flussmündungen, die aufgrund ihrer Nähe zu den Küstengewässern einen gewissen Salzgehalt aufweisen, aber im Wesentlichen von Süßwasserströmungen beeinflusst werden (Artikel 2 EU-WRRL).

⁵¹ Oberflächengewässer auf der landwärtigen Seite einer Linie, auf der sich jeder Punkt eine Seemeile seewärts vom nächsten Punkt der Basislinie befindet, von der aus die Breite der Hoheitsgewässer gemessen wird, gegebenenfalls bis zur äußeren Grenze eines Übergangsgewässers (Artikel 2 EU-WRRL).

⁵² Alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht (Artikel 2 EU-WRRL).

⁵³ Die Binnengewässer mit Ausnahme des Grundwassers sowie die Übergangsgewässer und Küstengewässer, wobei im Hinblick auf den chemischen Zustand ausnahmsweise auch die Hoheitsgewässer eingeschlossen sind (Artikel 2 EU-WRRL).

⁵⁴ Ein einheitlicher und bedeutender Abschnitt eines Oberflächengewässers, z. B. ein See, ein Speicherbecken, ein Strom, Fluss oder Kanal, ein Teil eines Stroms, Flusses oder Kanals, ein Übergangsgewässer oder ein Küstengewässerstreifen (Artikel 2 EU-WRRL).

⁵⁵ Ein abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter (Artikel 2 EU-WRRL).

⁵⁶ Gute Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit eines Oberflächenwasserkörpers gemäß der Einstufung nach Anhang V EU-WRRL (Artikel 2 EU-WRRL), wie z. B. bei Flüssen die Zusammensetzung und die Anzahl der Individuen der Gewässerflora, der am oder im Boden lebenden wirbellosen Fauna und der Fischfauna, die Struktur und das Substrat des Flussbetts.

⁵⁷ Chemischer Zustand eines Oberflächenwasserkörpers, in dem kein Schadstoff in einer höheren Konzentration als den Umweltqualitätsnormen vorkommt, die in Anhang IX und gemäß Artikel 16 Absatz 7 EU-WRRL oder in anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Umweltqualitätsnormen auf Gemeinschaftsebene festgelegt sind (Artikel 2 EU-WRRL).

wenn es einen zumindest guten mengenmäßigen⁵⁸ und chemischen Zustand⁵⁹ hat (Artikel 2 EU-WRRL).

Die oben genannte Frist zum Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL (spätestens im Jahre 2015) kann zum Zweck der stufenweisen Umsetzung der Ziele für Wasserkörper unter bestimmten Voraussetzungen verlängert werden. Sie darf jedoch nicht über das Jahr 2027 hinausgehen, es sei denn, die Ziele lassen sich aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht innerhalb dieses Zeitraums erreichen (Artikel 4 Abs. 4 EU-WRRL).

Nach Auskunft der Bundesregierung im Januar 2021 wird die „Ambition, die Bewirtschaftungsziele der WRRL zu erreichen, ... aufrechterhalten und nicht, z. B. durch die Festlegung zahlreicher weniger strenger Ziele, aufgeweicht. ... Um die Ziele der WRRL zu erreichen, müssen Maßnahmen zeitlich absehbar umgesetzt werden.“⁶⁰

Sofern es nicht gelingt, die Umweltziele der EU-WRRL zu erreichen und die Regelungen der EU-WRRL nachweislich nicht mit Nachdruck verfolgt werden, besteht die Gefahr, dass die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleitet. Daraus ergeben sich erhebliche finanzielle Risiken für das Land, denn im Falle einer Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof drohen erhebliche Strafzahlungen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Bestimmungen der EU-WRRL im Jahr 2002 mit der Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes in nationales Wasserrecht umgesetzt.⁶¹

Das Land hat im Jahr 2005 mit der Änderung des Wassergesetzes für Sachsen-Anhalt ergänzende Bestimmungen zur Umsetzung der EU-WRRL in das Landeswassergesetz aufgenommen.⁶²

Das Land hat für die Umsetzung der EU-WRRL das Instrument Gewässerentwicklungskonzepte gewählt. Gewässerentwicklungskonzepte sind Fachplanungen. Sie betrachten ein Gewässersystem komplex und möglichst von der Quelle bis zur Mündung und enthalten vor Ort

⁵⁸ Gutes Ausmaß eines Grundwasserkörpers durch direkte und indirekte Entnahme gemäß Tabelle 2.1.2 des Anhangs V EU-WRRL (Artikel 2 EU-WRRL).

⁵⁹ Der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers, der alle in Tabelle 2.3.2 des Anhangs V EU-WRRL aufgeführten Bedingungen erfüllt (Artikel 2 EU-WRRL).

⁶⁰ Drucksache 19/26097 Deutscher Bundestag vom 25. Januar 2021.

⁶¹ Bekanntmachung der Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 19. August 2002 (BGBl. I. S. 3245).

⁶² Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA) vom 16. März 2011 (GVBl. LSA S. 492), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2020 (GVBl. LSA S. 372, 374).

entwickelte, aus gewässerökologischer Sicht wünschenswerte Maßnahmen zum Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL.

Nach Auskunft des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt im Landtag von Sachsen-Anhalt im Oktober 2012 war die Erarbeitung aller Gewässerentwicklungskonzepte bis zum Jahre 2013 vorgesehen.⁶³

Das Land hat in Umsetzung der EU-WRRL im Jahr 2016 das Gewässerrahmenkonzept für Sachsen-Anhalt 2016 bis 2021⁶⁴ für den 2. Bewirtschaftungszeitraum erarbeitet und im Dezember 2021 das Gewässerrahmenkonzept 2022 bis 2027 für den 3. Bewirtschaftungszeitraum, einschließlich des Maßnahmenprogramms, veröffentlicht. Jedes Maßnahmenprogramm enthält grundlegende und ggf. ergänzende Maßnahmen (Artikel 11 Abs. 2 EU-WRRL).

Grundlegende Maßnahmen sind die zu erfüllenden Mindestanforderungen, um die Umweltziele der EU-WRRL zu verwirklichen (Artikel 11 Abs. 1 und 3 EU-WRRL). Hierzu zählen z. B. Abwassermaßnahmen, Maßnahmen zur Umsetzung der Düngeverordnung sowie des Abfall- und Bodenschutzrechts.

Ergänzende Maßnahmen sind Maßnahmen, die zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen geplant und ergriffen werden, um die Umweltziele der EU-WRRL zu erreichen (Artikel 11 Abs. 4 EU-WRRL). Hierzu zählen z. B. Maßnahmen zur naturnahen Entwicklung und Gestaltung von Gewässern, der Rückbau bzw. Umbau von Anlagen im und am Gewässer, die Wiederherstellung einer naturnahen Gewässerbettführung, die Verbesserung des Wasserrückhaltes in der Landschaft, die Anlage von Gewässerentwicklungsflächen, Maßnahmen zur Verringerung des Stoffeintrages und zur Verbesserung der Gewässerqualität von Seen.

Nach dem Beschluss der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser vom Januar 2021 müssen im Maßnahmenprogramm für den 3. und gleichzeitig letzten Bewirtschaftungszeitraum 2022 bis 2027 alle Maßnahmen enthalten sein, die nach Kenntnisstand erforderlich sind, um die Umweltziele der EU-WRRL zu erreichen (Vollplanung)⁶⁵.

⁶³ Landtag von Sachsen-Anhalt, Ausschuss für Umwelt, Niederschrift 6/UMW/17 zur Sitzung am 10. Oktober 2012.

⁶⁴ Gewässerrahmenkonzept für das Land Sachsen-Anhalt 2016 bis 2021, Herausgeber: Landesverwaltungsamt in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt, Redaktionsschluss: 14. Juli 2016.

⁶⁵ Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser: Vorgehen für eine harmonisierte Berichterstattung in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen für den 3. Bewirtschaftungszeitraum (Stand 1. Dezember 2020), Dokument durch Umlaufbeschluss in der LAWA beschlossen am 15. Januar 2021.

In Sachsen-Anhalt sind seit dem Jahr 2000 Fördermittel der EU, des Bundes und des Landes i. H. v. mindestens 90 Mio. € in die Verbesserung der Gewässerstruktur geflossen.

Für die Finanzierung von Maßnahmen der Gewässerentwicklung sind im 3. Bewirtschaftungszeitraum 2022 bis 2027 Fördermittel der EU sowie des Landes i. H. v. insgesamt 46,2 Mio. € geplant.

Das Land hat zur Umsetzung von Maßnahmen zum Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL

- die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2016)⁶⁶ und
- die Bestimmungen für die Durchführung von Vorhaben zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (DB WRRL)⁶⁷

erlassen.

Wir hatten erstmalig in den Jahren 2013 und 2014 die Umsetzung der EU-WRRL geprüft und u. a. festgestellt, dass

- das Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL in Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2027 ungewiss ist,
- die oberste Wasserbehörde keine Kenntnis darüber hatte, ob und in welchem Umfang die grundlegenden Maßnahmen bisher umgesetzt wurden und
- der Stand der Umsetzung der ergänzenden Maßnahmen sowie die Ausschöpfung der hierfür zur Verfügung stehenden Mittel mangelhaft war.

Wir hatten u. a. empfohlen,

- die Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen im Land, deren Zuständigkeit bei unterschiedlichen Fachressorts liegt, in geeigneter Weise zu überwachen,
- die Gewässerentwicklungskonzepte möglichst zeitnah zu erstellen,
- die ergänzenden Maßnahmen entsprechend den festgelegten und festzulegenden Prioritäten umzusetzen und
- die Transparenz des Maßnahmenprogramms zu erhöhen.

⁶⁶ Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2016) vom 11. Januar 2016 (MBl. LSA S. 625), zuletzt geändert durch Erlass vom 31. August 2021 (MBl. LSA S. 558).

⁶⁷ Bestimmungen des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie des Landes Sachsen-Anhalt für die Durchführung von Vorhaben zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (DB WRRL) mit Stand 7. Februar 2019, 17. Juli 2019 und 29. März 2023.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelteilung vom 10. Dezember 2014 am 9. März 2015 u. a. mit:

- Die Kontrollen der Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen, der Umsetzung der einzelnen Richtlinien, und eine Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission erfolgen entsprechend dem jeweiligen Fachrecht.
- Das Verfahren zur Aufstellung der Gewässerentwicklungskonzepte wird mit dem Ziel der Erhöhung der Effizienz überarbeitet.
- Der Empfehlung nach einer zügigeren und zeitnahen Umsetzung der Gewässerentwicklungskonzepte (mit den darin vorgeschlagenen ergänzenden Maßnahmen) wird gefolgt.
- Die technischen Möglichkeiten zur Umsetzung der Empfehlungen zur nachvollziehbaren Umsetzung der Maßnahmenprogramms und zur besseren Visualisierung/Verortung der Maßnahmen werden geprüft.

Das Ministerium zeigte mit seiner Stellungnahme die Absicht an, unseren Empfehlungen weitgehend zu folgen. Wir hatten mit Schreiben vom 6. Juli 2015 nochmals darauf hingewiesen, dass die flächendeckende Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen der Grundbaustein zum Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL ist und das Ministerium als oberste Wasserbehörde das Erreichen dieser Umweltziele sicherzustellen hat.

2. Stand der Umsetzung der EU-WRRL

Das Land hat bislang die Umweltziele der EU-WRRL nur zu einem geringen Teil erreicht. Nach seiner eigenen Prognose ist das Erfüllen der Umweltziele bis Ende 2027

- bei allen 334 Oberflächenwasserkörpern hinsichtlich des chemischen Zustandes unwahrscheinlich (100 %) und bei 325 Oberflächenwasserkörpern hinsichtlich des ökologischen Zustandes (97 %) unklar sowie
- bei 17 von 52 Grundwasserkörpern hinsichtlich des chemischen Zustandes (33 %) und bei 6 Grundwasserkörpern hinsichtlich des mengenmäßigen Zustandes (12 %) unwahrscheinlich.

Der WWF Deutschland hat im Jahr 2018 den Zustand der Gewässer in Deutschland auf Länderebene auf Grundlage zur Verfügung stehender Daten des Berichtsportals des Bundes ausgewertet und dabei den Umfang des Erreichens der ökologischen und chemischen Ziele bei

den Oberflächenwasserkörpern sowie mengenmäßigen und chemischen Ziele bei den Grundwasserkörpern verglichen. Die Bundesländer hatten lediglich zwischen 4 und 18 Punkten von maximal 31 Punkten erreicht. Sachsen-Anhalt zählte im Vergleich der Bundesländer mit 5,5 Punkten neben Sachsen mit 4 Punkten zu den Schlechtesten.

3. Mängel bei der Erstellung des Maßnahmenprogramms

Das Land hat in dem Maßnahmenprogramm des Gewässerrahmenkonzepts 2022 bis 2027 insgesamt 2.394 ergänzende Maßnahmen aufgenommen. Allerdings hat es nicht alle Maßnahmen berücksichtigt, die zum Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL erforderlich sind.

Schadstoffkonzept

Das Schadstoffkonzept ist eine bedeutsame Fachplanung für die Erarbeitung von Maßnahmen zur Beseitigung der bestehenden Defizite im Land. Ziel der Fortschreibung des Konzeptes ist es, die Belastungsanalyse, die Ursachenforschung und die Erarbeitung von Maßnahmenvorschlägen für schadstoffbelastete Wasserkörper fortzuführen.

Das Land hat mit der „Fortschreibung des Konzeptes zum Umgang mit Schadstoffen im Grundwasser und Oberflächenwasser aus diffusen und Punktquellen (2015 bis 2021)“ eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Schadstoffe“ beauftragt, die Belastungsanalyse, die Ursachenforschung und die Erarbeitung von Maßnahmenvorschlägen für schadstoffbelastete Wasserkörper vorzunehmen. Das Mandat der Arbeitsgruppe endete am 31. Dezember 2021.

Das Land hat sein Schadstoffkonzept 2015 bis 2021 bisher nicht fortgeschrieben.

Gewässerentwicklungskonzepte

Anfang des Jahres 2020, dem Zeitpunkt der Erstellung des Maßnahmenprogramms, lagen lediglich 11 von 22 geplanten Gewässerentwicklungskonzepten vor, in denen die prioritären und weniger prioritären Maßnahmen zum Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL vorgeschlagen werden.

Das Land hat in den Jahren 2015 bis 2019, vor Erstellung des Maßnahmenprogramms, 5 Gewässerentwicklungskonzepte fertiggestellt. Von den in diesen Konzepten insgesamt 237

ermittelten prioritären Maßnahmen hat das Land lediglich 35 Maßnahmen (14 %) im Maßnahmenprogramm berücksichtigt.

Maßnahmenprogramm des Landes

In dem Maßnahmenprogramm ist nur eine ergänzende Maßnahme zur Verbesserung des Geschiebehaushaltes bzw. des Sedimentmanagements vorgesehen, obwohl es in Sachsen-Anhalt ein Problem mit sedimentgebundenen Schadstoffen auf einer Fließgewässerlänge von 637 km gibt.

In dem Maßnahmenprogramm fanden z. B. auch Maßnahmen zur Beseitigung bzw. Sanierung der Hinterlassenschaften des DDR-Braunkohlenbergbaus und Maßnahmen, die die qualitativen Auswirkungen von aktivem und von stillgelegtem Kalibergbau auf Gewässer mindern sollen, keine Berücksichtigung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt das Maßnahmenprogramm evaluiert und aktualisiert. Er hält es für notwendig, darin alle Maßnahmen aufzunehmen, die erforderlich sind, um die Umweltziele der EU-WRRL zu erreichen.

4. Defizite bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms

Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen

Die oberste Wasserbehörde im Land, das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt, hat nach wie vor keine Kenntnis, wie der Stand der Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen im Land ist.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die zuständigen Ministerien die Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen in ihrer Zuständigkeit sicherstellen und das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt die Umsetzung überwacht.

Gewässerrandstreifen

Das ordnungsgemäße Bewirtschaften der Gewässerrandstreifen ist eine bedeutsame Maßnahme zum Erreichen der Umweltziele nach Artikel 4 der EU-WRRL.

Nach Auskunft des Landesverwaltungsamtes ist dies im Land nicht sichergestellt. Oftmals würden z. B. bei der Durchführung von Maßnahmen zur Umsetzung der EU-WRRL Gegebenheiten entgegenstehen, Gewässerrandstreifen ordnungsgemäß zu bewirtschaften. Das Hauptproblem sei hierbei die fehlende Flächenverfügbarkeit.

Wir teilen die Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt, dass sich die bestehenden Regelungen zum Bewirtschaften von Gewässerrandstreifen zum Teil überlagern und teilweise schwer verständlich sind.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt hat als oberste Wasserbehörde das ordnungsgemäße Bewirtschaften der Gewässerrandstreifen im Land sicherzustellen. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium, den Eigentümern an Gewässern (einschließlich Landwirten) Informationen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zum Bewirtschaften von Gewässerrandstreifen (z. B. ein verbindliches Merkblatt) zur Verfügung zu stellen.

Umsetzung der ergänzenden Maßnahmen

Nach Artikel 11 Abs. 4 der EU-WRRL sind ergänzende Maßnahmen zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen zu planen und zu ergreifen, um die nach Artikel 4 festgelegten Ziele zu erreichen. Die Umsetzung der im 1. (2010 bis 2015) und im 2. Bewirtschaftungszeitraum (2016 bis 2021) geplanten 2.544 ergänzenden Maßnahmen ist in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 13: Umsetzung der ergänzenden Maßnahmen

Bewirtschaftungszeitraum	2010 bis 2015	2016 bis 2021	2010 bis 2021
Geplante Maßnahmen	1.240	1.304	2.544
Umgesetzte Maßnahmen	477 (38 %)	108 (8 %)	585 (23 %)
Zur Umsetzung begonnene Maßnahmen	177 (14 %)	130 (10 %)	307 (12 %)
Aus dem 1. und 2. Maßnahmenprogramm übernommene Maßnahmen	76 (6 %)	160 (12 %)	236 (9 %)
Gestrichene Maßnahmen ⁶⁸	510 (41 %)	906 (69 %)	1.416 (56 %)

Quelle: Maßnahmenprogramme der Gewässerrahmenkonzepte und E-Mail MWU vom 13. Juli 2023.

⁶⁸ Unter gestrichenen Maßnahmen sind Maßnahmen zu verstehen, die bei der Aktualisierung des Maßnahmenprogramms nicht genau wieder aufgenommen wurden.

Das Land hat von den im 1. und 2. Bewirtschaftungszeitraum geplanten 2.544 ergänzenden Maßnahmen lediglich 23 % umgesetzt.

Dementsprechend werden auch die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nur zu einem geringen Teil ausgereicht. Von den in den Haushaltsjahren 2016 bis 2021 zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln i. H. v. 40,0 Mio. € hat das Land bis Ende 2021 nur 21,8 Mio. €, also lediglich 55 %, verausgabt.⁶⁹

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die für die EU-WRRL geplanten Mittel nur zu einem geringen Anteil tatsächlich eingesetzt werden und dadurch der Umsetzungsstand der ergänzenden Maßnahmen nach wie vor völlig unzureichend ist. Er erwartet, dass nunmehr umgehend Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die in dem Maßnahmenprogramm des Gewässerrahmenkonzepts 2022 bis 2027 aufgenommenen ergänzenden Maßnahmen nach Möglichkeit zumindest mittelfristig umgesetzt werden.

Umsetzungshindernisse

Nach Auskunft der Bewilligungsbehörde könnten deutlich mehr ergänzende Maßnahmen durchgeführt werden, wenn der Kreis der Begünstigten nicht auf den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt (LHW), die Unterhaltungsverbände (UHV) und die Landesanstalt für Altlastenfreistellung begrenzt wäre. Es gibt neben diesen drei Begünstigten auch andere geeignete Interessenten für die Durchführung solcher Maßnahmen. So ist in anderen Bundesländern in den Förderrichtlinien zur Umsetzung der EU-WRRL der Kreis der Begünstigten weiter gefasst. In Betracht kommen hier insbesondere auch Umweltverbände.

Hinzu kommt, dass das Land die RZWas 2016 für die Durchführung von Maßnahmen zur naturnahen Entwicklung und Gestaltung von Gewässern zweiter Ordnung nicht nutzt, obwohl nach den Richtlinien der Zuwendungsempfängerkreis weiter als in den DB WRRL gefasst ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig die RZWas 2016 für die Durchführung von Maßnahmen zur naturnahen Entwicklung und Gestaltung von Gewässern zweiter Ordnung zu nutzen. Er hält es zudem für erforderlich, den Kreis der Begünstigten nach den DB WRRL zu erweitern, z. B. auch auf Naturschutzverbände.

⁶⁹ Der Landesrechnungshof hatte bereits in seiner Prüfung im Jahr 2014 festgestellt, dass das Land in dem damals geprüften Zeitraum weniger als 50 % der geplanten Mittel verausgabt hatte.

Freiwilligkeitsprinzip

Die UHV sind nicht zur Durchführung der ergänzenden Maßnahmen verpflichtet. Seit dem Haushaltsjahr 2016 haben z. B. die 28 UHV lediglich 77 Vorhaben nach den DB WRRL beantragt, 8 Verbände haben gar keine Vorhaben beantragt, obwohl alle zuschussfähigen Ausgaben, u. a. Investitionen und laufende Kosten, erstattet werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob die Unterhaltungsverbände für die Umsetzung der im Maßnahmenprogramm des Gewässerrahmenkonzepts aufgenommenen ergänzenden Maßnahmen rechtlich verpflichtet werden können, um die Umsetzung der EU-WRRL zu beschleunigen.

5. Verbesserungspotenzial bei der Förderung der Maßnahmen

Flächenverfügbarkeit

Die Flächenverfügbarkeit spielt insbesondere bei der Umsetzung hydromorphologischer Maßnahmen⁷⁰ eine entscheidende Rolle.

Ein wesentliches Hindernis für die Durchführung von ergänzenden Maßnahmen ist in der fehlenden Verfügbarkeit von Flächen zu sehen, auf denen diese Maßnahmen umgesetzt werden sollen. So stehen den Begünstigten zum Teil die notwendigen Flächen für die Umsetzung gewässerbegleitender Maßnahmen nicht zur Verfügung. In vielen Fällen sind die Begünstigten auch nicht bereit, die Ausgaben für den Kauf der notwendigen Flächen zum Teil oder überwiegend selbst zu tragen. Darüber hinaus sind die Eigentümer oft nicht bereit, die Flächen zu verkaufen.

Nach den DB WRRL ist der Erwerb von Grundstücken nur i. H. v. bis zu 10 % der zuschussfähigen Gesamtausgaben des betreffenden Vorhabens förderfähig. Lediglich in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen kann der Grenzwert über den genannten Prozentsatz hinaus angehoben werden. Diese Möglichkeit wird von den Begünstigten jedoch nicht genutzt, da das Verfahren zu aufwändig ist und für die Begünstigten zu hohe Risiken birgt.

⁷⁰ Hydromorphologische Maßnahmen sollen ein Gewässer in einen Zustand versetzen, der dem ursprünglichen Gewässertyp wieder nahekommt.

Aus unserer Sicht existieren vielfältige Möglichkeiten wie die Verfügbarkeit der Flächen für die Durchführung von Maßnahmen verbessert werden kann.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, zum Zwecke der Maßnahmenumsetzung der EU-WRRL,

- **nach dem Vorbild Baden-Württembergs ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 Flurbereinigungsgesetz einzuführen⁷¹,**
- **den Erwerb von Grundstücken mit einem höheren Fördersatz zu fördern und**
- **für die Eigentümer der Grundstücke nach Möglichkeit den Anreiz zum Verkauf der Grundstücke zu erhöhen.⁷²**

Das Land ist unseren bereits vor 10 Jahren gegebenen Empfehlungen und Hinweisen überwiegend nicht gefolgt. Die seinerzeit vom Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt abgegebenen Absichtserklärungen blieben Absichtserklärungen.

Wir weisen darauf hin, dass - unter Berücksichtigung des mangelhaften Umsetzungsstandes der EU-WRRL - der Handlungsbedarf im Land sehr groß ist.

Das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt teilte in seiner Stellungnahme vom 19. November 2024 zur Prüfungsmitteilung vom 29. August 2024 und in seiner Stellungnahme vom 24. Januar 2025 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages u. a. Folgendes mit:

Die EU-WRRL enthält die Regelung, dass auf Grund natürlicher Gegebenheiten Fristverlängerungen auch über das Jahr 2027 hinaus möglich sind.

Das Ministerium wird die Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen nur in seinem Zuständigkeitsbereich überwachen und sicherstellen.

Der beschlossene Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm 2022 bis 2027 werden in der laufenden Periode nicht und das Schadstoffkonzept, einschließlich des Sedimentmanagementkonzeptes, wird erst für den Bewirtschaftungszeitraum 2028 bis 2033 fortgeschrieben.

⁷¹ Baden-Württemberg hat im Bereich der Flurneuordnungsverfahren mit dem „FOKUS-Verfahren“ die Möglichkeit eines „kleinen und schnellen“ Flurbereinigungsverfahrens geschaffen, das auf eine begrenzte Zielsetzung für konkrete Einzelprojekte ausgerichtet ist (s. Anhang 2, s. auch Broschüre „FOKUS-VERFAHREN, Die schnelle Flurneuordnung“ des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg, Stand: Mai 2009).

⁷² In Schleswig-Holstein wird den Eigentümern ein mit einem Anreizfaktor versehener Preis bei Kauf oder Entschädigung gezahlt.

Die fehlenden vier Gewässerentwicklungskonzepte werden sukzessive bis 2027 erstellt.

Zur Möglichkeit der rechtlichen Verpflichtung der Unterhaltungsverbände zur Umsetzung der ergänzenden Maßnahmen hat sich das Ministerium nicht geäußert.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass es zwischenzeitlich die DB WRRL geändert hat. Nach den neuen Durchführungsbestimmungen ist der Erwerb von Flächen zur Erhaltung der Umwelt bis zu 100 v. H. der zuschussfähigen Ausgaben des betreffenden Vorhabens einschließlich der Grunderwerbssteuer förderfähig.

Das Ministerium hat weiter darauf hingewiesen, dass die EU-Mittel bis 3 Jahre nach Beendigung der Förderperiode ausgegeben werden können und angezeigt, dass die zur Umsetzung der ergänzenden Maßnahmen zur Verfügung stehenden EU-Mittel vollständig abfließen werden. Das Ministerium hält es daher auch nicht für erforderlich, künftig die RZWas 2016 für die Durchführung von Maßnahmen zur naturnahen Entwicklung und Gestaltung von Gewässern zweiter Ordnung zu nutzen und den Kreis der Begünstigten nach den DB WRRL zu erweitern.

Das Ministerium wird erneut prüfen, ob und wie die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Transparenz von Maßnahmen im Maßnahmenprogramm des Landes bei der Vorbereitung des neuen Bewirtschaftungszeitraumes berücksichtigt werden können.

Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass die Möglichkeiten, die Arbeitsabläufe in der Bewilligungsbehörde zu beschleunigen, weitestgehend ausgeschöpft seien.

Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Forderungen und hält es für zwingend erforderlich, dass das Land seine Anstrengungen intensiviert, um die Ziele der EU-WRRL erreichen zu können. Er erwartet insbesondere, dass die für die EU-WRRL eingeplanten Mittel vollständig und mit einer hohen Effizienz für das Erreichen der Umweltziele eingesetzt werden.

6. Fazit

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass das Land auch 24 Jahre nach Inkrafttreten der EU-WRRL das fristgemäße Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL nicht mit Nachdruck verfolgt.

Wenn das Land das Erreichen der Umweltziele der EU-WRRL weiterhin nicht mit Nachdruck verfolgt, besteht die Gefahr, dass die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleitet und das Land mit finanziellen Sanktionen zu rechnen hat.

Wesentliche Umsetzungshindernisse für die Durchführung der ergänzenden Maßnahmen, wie z. B. die Begrenzung der Begünstigten für Fördermittel auf die Unterhaltungspflichtigen, die fehlende rechtliche Verpflichtung der Unterhaltungspflichtigen zur Umsetzung dieser Maßnahmen und die fehlende Verfügbarkeit der Flächen für diese Maßnahmen, sind noch immer nicht abgestellt.

Das Land hat zudem die bereitgestellten Mittel für die EU-WRRL bisher nur zu einem geringen Anteil verausgabt.

Das Land konnte bisher keine nennenswerten Fortschritte bei der Erreichung der Umweltziele der EU-WRRL erzielen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur
Kapitel	17 87	–	Kunst und Kultur
Titel	671 01	–	Für die Inanspruchnahme aus Garantievereinbarungen
Geprüftes Haushaltsvolumen		–	550 Mio. €
Haushaltsjahre		–	2018 bis 2022

10 Versäumnisse bei der Übernahme staatlicher Garantien bei Leihgaben von Kunst- und Kulturgut

Seit 2015 können die Stiftungen des öffentlichen Rechts und das Landesmuseum für Vorgeschichte beim Leihverkehr staatliche Garantien statt Kunstgutversicherungen einsetzen.

In den vergangenen 9 Jahren erfolgte für deren Einsatz keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Instrument der Erfolgskontrolle.

Gleichfalls fehlen die seit 2015 angekündigten verbindlichen Verfahrensgrundsätze für die Übernahme von Garantieverpflichtungen sowie die dafür erforderliche verwaltungsmäßige Umsetzung.

Das Ministerium der Finanzen hat zur Übernahme von Garantien keine Entscheidung getroffen.

1. Vorbemerkungen

Mit dem Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2015/2016 wurde in § 5 Absatz 3 das Kultusministerium erstmals ermächtigt, Verpflichtungen zur Abdeckung von Ersatzansprüchen aus Leihgaben an die staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie an das Landesamt für Archäologie und Denkmalpflege (Landesmuseum für Vorgeschichte) bis zur Höhe von insgesamt 200 Mio. € für bestehende Dauerleihgaben von Kunstwerken und Kulturgütern und bis zur Höhe von insgesamt 350 Mio. € für weitere Leihgaben zu übernehmen.

Seit dem Haushaltsgesetz 2019 wird mit § 5 Abs. 3 Haushaltsgesetz das zuständige Ministerium ermächtigt, Verpflichtungen zur Abdeckung von Ersatzansprüchen aus Leihgaben von Kulturgut bis zur Höhe von insgesamt 550 Mio. € zu übernehmen.

Diese Mittel würden im Bedarfsfall aus Kapitel 17 87, Titel 671 01 geleistet werden. Die Veranschlagung der Garantien war ein Ergebnis der Stiftungsstrukturreform im Jahr 2012.

Wir haben im Rahmen einer Orientierungsprüfung die Verwaltungspraxis bei der Inanspruchnahme der Garantien aus § 5 Abs. 3 der jährlichen Haushaltsgesetze erhoben. Der Jahresberichtsbeitrag behandelt Handlungs- und Entscheidungsbedarfe in der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur sowie im Ministerium der Finanzen als den zuständigen Ministerien.

2. Höhe der Garantiesumme

Die Garantiesumme wurde seinerzeit durch eine in Planung befindliche Sonderausstellung und die Verwaltung einer wertintensiven Dauerleihgabe beeinflusst. Deshalb erfolgte eine Binnendifferenzierung nach Leihdauer im Haushaltsgesetz. Die Abwanderung der größten Dauerleihgabe bewirkte zum Haushaltsgesetz 2019 den Wegfall dieser Gliederung der Garantiesumme. Die Höhe blieb unverändert.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern sind in Sachsen-Anhalt die Garantiesummen der Haushaltsgesetze bezogen auf die im Land verwalteten Kunstgüter (Dauerleihe) und die Sonderausstellungsprojekte eher hoch bemessen. Der Garantierahmen (Höhe der Garantiesumme) bot jedoch die Möglichkeit, auch wertintensive Ausstellungen durchzuführen, ohne hohe Versicherungsprämien leisten zu müssen, wenn sich die Leihgeber auf Garantieerklärungen einlassen.

Zwar hat die zumeist geringe Auslastung des Garantierahmens bisher keine finanzwirksamen Konsequenzen verursacht. Dennoch sollte ein einmal festgelegter Garantierahmen nicht jahrelang fortgeschrieben, sondern regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die Höhe der Garantien nach § 5 Abs. 3 Haushaltsgesetz in regelmäßigen Abständen zu evaluieren und dem Bedarf anzupassen.

3. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Entscheidungen über das Ausreichen von Garantien sind finanzwirksame Maßnahmen, weil sich finanzielle Verpflichtungen ergeben können. Somit ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Damit bedarf es angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und zur Erfolgskontrolle.

Die wirtschaftliche Entscheidung besteht bei der Absicherung eventueller Schadensersatzansprüche der Verleiher von Kunst- und Kulturgütern darin,

- entweder eine Kunstversicherung abzuschließen, die zu einer sicheren Zahlung (Versicherungsprämie) führt, oder
- eine Garantieerklärung abzugeben, um die Schadensersatzansprüche abzusichern, was nicht zu einer sicheren Zahlung, jedoch zu einer dem Umfang nach ggf. hohen Eventualverbindlichkeit führt und
- in diesem Fall festzulegen, welche Modalitäten für die Garantie selbst und die Abwicklung im Schadensfall gelten sollen.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor Einführung der Garantien im Haushaltsgesetz fehlte. Angemessene Erfolgskontrollen können auch in vereinfachter Form mittels einer laufenden Beobachtung zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme erfolgen⁷³. Eine solche Beobachtung ist ebenfalls nicht vorgelegt worden.

Nach einer Laufzeit von über 9 Jahren halten wir eine Beurteilung der Entwicklung dieser finanzwirksamen Maßnahme für erforderlich.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die Entscheidung, Garantien auszureichen, durch eine angemessene Evaluierung zu überprüfen und zu begründen.

4. Verfahrensgrundsätze

Zum Gebot der Wirtschaftlichkeit gehört es auch, die Risiken, die mit einer Garantieübernahme verbunden sind, zu minimieren. Wenn das Land vertraglich Garantien übernimmt, muss es nach unserer Auffassung auch dafür sorgen, dass die eigenen Risiken durch die abzuschließenden Verträge möglichst geringgehalten werden.

⁷³ Nr. 2.2 abs. 2 VV-LHO zu § 7 LHO.

Z. B. muss die Einigung über die Ermittlung von Versicherungswerten im Schadensfall oder Grundlegendes für den Streitfall wie das anzuwendende Recht bei Auslandsbezug für alle Beteiligten klar gefasst sein.

Nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit sollte auch entschieden werden, welche Gefahren von den Garantien umfasst bzw. ausgeschlossen werden. Das gilt sowohl für die mit dem Land als Vertragspartner abzuschließende Garantievereinbarung, einschließlich der Haftungsbedingungen, als auch für die Leihverträge der Einrichtungen der mittelbaren und unmittelbaren Verwaltung.

Auch muss für den Schadensfall nach unserer Auffassung feststehen, welche Landesbehörde oder -einrichtung die Schadensfeststellung prioritär verantwortet. Dies gilt auch für eine danach notwendige möglichst schnelle, aber zugleich sachgerechte Schadensregulierung. Das Verwaltungsverfahren zwischen den beteiligten Stellen des Landes muss daher klar bestimmt sein.

Auch das Ministerium der Finanzen muss in Garantieübernahmen einwilligen, sich an Verhandlungen beteiligen oder seinen Verzicht formulieren⁷⁴. Im Ministerium der Finanzen lagen keine Unterlagen zu diesen Garantien vor.

Das seinerzeit zuständige Kultusministerium teilte uns auf Nachfrage bereits mit Schreiben vom 12. August 2015 mit:

„Das MK bereitet derzeit ein „Regelwerk“ vor, in dem die Grundsätze für die Übernahme von Verpflichtungen zur Abdeckung von Ersatzansprüchen aus Leihgaben für Ausstellungen im Kunst- und Kulturbereich sowie die dafür erforderliche verwaltungsmäßige Umsetzung geregelt werden sollen. EU-rechtliche Vorgaben werden in diesem Zusammenhang geprüft.

Die Erfahrungswerte der anderen Länder (...) sollen in diese Überlegungen einfließen.“

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur hat bisher keine Verfahrensregelungen zur Inanspruchnahme von Garantien vorgelegt.

⁷⁴ § 39 Abs. 2 LHO.

a) Verbindliches Regelwerk

Im Vorfeld des Abschlusses der Leihverträge erfolgte jeweils eine schriftliche „Verpflichtung zur Absicherung von Ersatzansprüchen aus Leihgaben“ des Landes (der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur) gegenüber der die Projekte (bspw. Ausstellungen) durchführenden Einrichtung.

Diese beinhaltete die kumulierte Summe der Einzelwerte der von anderen Einrichtungen zu entleihenden Objekten als „Budget“ für die Garantien. Zugleich bezog diese Verpflichtung die Haftungsbedingungen als Anlage ein und regelte selbst verschiedene Einzelheiten zu Haftungsbedingungen. Die Höhe der dann tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen (Garantiehöhe) der Einrichtungen nahm die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur zur Kenntnis. Die Leihverträge mit den Leihgebern (z. B. Museen, Kunstsammler, Galerien) bezogen die Garantie dann ein.

Während unserer Prüfung erteilte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur die Auskunft, dass die konkreten Leihverträge im Ministerium unbekannt sind. Stattdessen betrafen die Vorkerkungen der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur vor allem Maßnahmen, die die Wahrscheinlichkeit des Schadensfalles verringern sollen. Eine Beteiligung des Ministeriums der Finanzen erfolgte nicht.

Das Erteilen einer Garantie folgte damit zwar bisher einer regelmäßigen Verwaltungspraxis. Jedoch stellten wir fest, dass diese Verfahrensweise nicht als Regelwerk erarbeitet und in Kraft gesetzt worden ist.

b) Garantiebedingungen

Nach unserer Auffassung kann die gesetzlich als Vollzugsbehörde für die auszureichenden Garantien zuständige Staatskanzlei und Ministerium für Kultur damit im Zusammenhang stehende Aufgaben auch auf die begünstigten Einrichtungen delegieren. Da diese Einrichtungen die Leihen planen und organisieren, liegt dies auch in der Natur der Sache.

Bei unserer Prüfung haben wir in einigen Fällen gesehen, dass zwischen den Garantiebedingungen des Landes und den abgeschlossenen Leihverträgen Unterschiede bestanden. Die Abweichungen gefährden wohl die Wirksamkeit der Verträge nicht, bedeuten aber

wirtschaftliche Risiken im Schadens- und im Streitfall. Solche Risiken bestehen insbesondere bei Abweichungen hinsichtlich

- der anzuwendenden deutschen oder fremden Rechtsordnung bei Leihgaben aus dem Ausland,
- des in- oder ausländischen Gerichtsstandes,
- des zugrunde zulegenden Versicherungswertes im Schadensfall und dessen einvernehmlicher Ermittlung.

Weitere wirtschaftliche Risiken ergeben sich daraus, dass die Garantie im Vergleich zu uns bekannten Versicherungsbedingungen regelmäßig weitergehende Gefahren absichert.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur hat sich damit bisher nicht inhaltlich befasst, da die konkreten Leihverträge dort unbekannt sind. Wir halten das für problematisch.

c) Regulierung bei Schadenseintritt

Unsere Erhebungen bezogen sich auf die Vorkehrungen der Einrichtungen und der Ministerien für einen Schadensfall. In einem solchen Fall sind besonders die korrekte Bemessung des zu ersetzenden Schadens sowie eine möglichst schnelle, aber zugleich sachgerechte Schadensregulierung relevant.

Wenn ein Schadensfall auftritt, kann ein zu regulierender Wert auch mehrere Millionen € erreichen. Solche Vorgänge sind keine Routinefälle. Wir bewerten es deshalb als ein wirtschaftliches Risiko, dass keine Regelungen zur Schadensbemessung und Schadensregulierung zwischen den zuständigen Ministerien abgestimmt sind.

Im Kulturbetrieb anderer Länder haben sich Schäden durch schärfer werdende Formen gesellschaftlicher Auseinandersetzung bereits bemerkbar gemacht.⁷⁵ Eine Vorbereitung für mögliche Schadensfälle an Leihgaben halten wir auch mittels klarer Verfahrensregeln für notwendig.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen schnellstmöglich Verfahrensgrundsätze erarbeitet, sobald die Evaluierung der vergangenen 9 Jahre erfolgt ist.

⁷⁵ Beispiele für Kunst-Vandalismus der letzten Jahre: Paris 01/2024, Louvre, Wien 11/2022, Leopold Museum, Potsdam 10/2022, Museum Barberini, Den Haag 10/2022, Mauritshuis, London 10/2022, National Gallery, Dresden 08/2022, Gemäldegalerie Alte Meister, Berlin 10/2020, Museumsinsel.

Darin müssen die wesentlichen Inhalte der Garantie, ihre zwingenden und ggf. verhandelbaren Bedingungen enthalten sein. Dazu gehört auch die Art und Weise, wie eine Schadensbemessung und Schadensregulierung erfolgen und wer dafür die Verantwortung tragen soll.

5. Fazit

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur sollte eine umfassende Evaluierung nach nunmehr 9 Jahren Laufzeit durchführen. Diese Evaluierung sollte insbesondere folgende inhaltliche Schwerpunkte haben:

- finanzieller Nutzen des Instrumentes, der Höhe nach jährlich,
- Abschätzung zu möglichen Schadenshöhen und Eintrittswahrscheinlichkeiten,
- Folgen einer sehr hohen Schadensersatzforderung,
- Möglichkeiten der Verbesserung des Verfahrens,
- Möglichkeiten der Beteiligung der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur sowie des Ministeriums der Finanzen im Vorfeld des Abschlusses von Leihverträgen,
- Möglichkeiten der Risikominimierung,
- Möglichkeiten zur flexibleren Handhabung der Haftungsbedingungen.

Im Ergebnis der Evaluierung sollte eine fundierte Aussage dazu getroffen werden können, ob und wie dem Instrument Garantie auch künftig der Vorzug vor einer Versicherungslösung gegeben werden sollte oder nicht.

Dringend geboten ist, dass die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur verbindliche Verfahrensgrundsätze erarbeitet und implementiert. Dies gilt insbesondere für das ggf. notwendige Verfahren zur Schadensermittlung und -regulierung.

Solange dieses verbindliche Regelwerk nicht geschaffen ist, sollte nach Ansicht des Landesrechnungshofes das Ministerium der Finanzen seine Befugnisse gemäß § 39 Abs. 2 LHO wahrnehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	–	Staatlicher Hochbau und Liegenschaftsmanagement
Kapitel	20 04	–	Hochschulbau
Titelgruppe	62	–	Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, Errichtung von Gebäuden, private Vorfinanzierung sowie ÖPP-Projekte
Geprüftes Haushaltsvolumen		–	10 Mio. €
Haushaltsjahre		–	2022 bis 2024

11 Vermeidbare Mehrkosten bei der Bauausführung

Durch eine fehlerhafte Bauüberwachung bei den Gründungsarbeiten des klinischen Hörsaals sind dem Universitätsklinikum Magdeburg Mehrkosten von 60.562,48 € entstanden. Gleichzeitig versäumte es, Regressansprüche an den Gebäudeplaner im Zusammenhang mit der Bauüberwachung zu stellen.

Ein mangelhaftes Nachtragsmanagement des Gebäudeplaners und des Projektsteuers im Gewerk Spezialtiefbau verursachte Mehrkosten von 17.747,78 €. In diesem Zusammenhang versäumte das Universitätsklinikum Magdeburg, Honorarminderungen für die mangelhaften Leistungen zu prüfen und Rückforderungen zu veranlassen.

1. Vorbemerkungen

Auf seinem Medizincampus an der Leipziger Straße realisierte das Universitätsklinikum Magdeburg einen klinischen Hörsaal mit 300 Plätzen.

Der Neubau ist mit moderner digitaler Technik ausgestattet und soll die Studienbedingungen an der medizinischen Fakultät verbessern. Außerdem verfügt der Hörsaal über ein großzügiges Foyer, welches wissenschaftlichen Tagungen und Veranstaltungen dienen soll. Die Brutto-Grundfläche beträgt 1.154 m².

Das Ministerium der Finanzen genehmigte am 28. November 2018 für das Projekt den Bauantrag des Universitätsklinikums. Darüber hinaus stimmte die Landesregierung am 20. November 2018 der Umsetzung des Vorhabens als Pilotprojekt zu.

Am 5. Mai 2021 erteilte der Ausschuss für Finanzen des Landtages seine Zustimmung zur Durchführung des Vorhabens. Die veranschlagten Kosten betragen zu diesem Zeitpunkt 8.556.700 €.

Das Universitätsklinikum setzte das Neubauvorhaben als Pilotprojekt in eigener Zuständigkeit um. Für die delegierbaren Bauherrenaufgaben beauftragte es eine Projektsteuerung.

Die Realisierung der Baumaßnahme plante das Universitätsklinikum von Oktober 2021 bis Januar 2023. Im Zuge der Umsetzung kam es zu einer Bauzeitverlängerung bis Ende 2023 und einer Kostenerhöhung von insgesamt 1.470.300 €. Die Gesamtkosten des Projekts stiegen somit auf 10.027.000 €. Der Ausschuss für Finanzen des Landtages stimmte diesen in seiner Sitzung am 20. Februar 2023 zu. Die Kostenerhöhung ergab sich vor allem aus der Baukostensteigerung, durch die Bauzeitverlängerung sowie Anpassung der Planung und Bauausführung.

Wir prüften in der Zeit von Juni 2022 bis Juli 2023, ob eine wirtschaftliche Umsetzung des Pilotprojektes durch das Universitätsklinikum erfolgte.

2. Feststellungen

2.1 Fehlerhafte Bauüberwachung ohne Regressforderung

Der § 34 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure untergliedert die Planungsaufgaben zu einer baulichen Maßnahme in 9 Leistungsphasen. Diese sind durch klar abgegrenzte Grundleistungen definiert. Die Leistungsphase 8 beinhaltet die Bauüberwachung, welche die ordnungsgemäße Ausführung der Bauleistung gemäß geschlossenem Bauvertrag sicherstellen soll. Für die Bauüberwachung beauftragte das Universitätsklinikum ein Planungsbüro.

Die Gründung des Hörsaals war in Form einer speziellen Pfahlgründung (Teilverdrängungspfähle⁷⁶) geplant. Der Tragwerksplaner der Baumaßnahme hatte dazu eine Vorbemessung aufgestellt, die Bestandteil der Vergabeunterlagen für die Spezialtiefbauarbeiten war. Die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen im Leistungsverzeichnis forderten vom Bauunternehmer u. a. eine Werkplanung und statische Nachweise zur Konstruktion. Darüber hinaus

⁷⁶ Die Herstellung der Bohrlöcher erfolgt mittels durchgehender Hohlbohrschnecke. Dabei wird ein Teil des anstehenden Bodens gefördert und ein Teil des Bodens verdrängt. Der entstandene Hohlraum wird bewehrt und ausbetoniert. Die Hohlbohrschnecke wird wiederverwendet.

sollte er diese Unterlagen 14 Tage vor Fertigungsbeginn dem Prüfstatiker und dem Bauherrn vorlegen. Des Weiteren sollte der Bauherr die Unterlagen freigeben.

Eine Freigabe der Werkplanung und des statischen Nachweises der Konstruktion durch das Universitätsklinikum lag den von uns geprüften Unterlagen nicht bei.

Der Spezialtiefbauer begann die Pfahlgründungsarbeiten ohne eine Freigabe durch das Universitätsklinikum auszuführen. Das Einschreiten der Bauüberwachung mit Beginn der Gründungsarbeiten war für uns aus den vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen. In der Folge errichtete der Bauunternehmer aus eigener Veranlassung heraus eine von den Vorgaben abweichende Gründungsvariante mit Vollverdrängungspfählen⁷⁷. Mit der Abweichung von der vertraglich vereinbarten Variante ergaben sich Mehrkosten von 60.562,48 €.

Das Universitätsklinikum hat bislang gegenüber dem Gebäudeplaner, der auch mit der Bauüberwachung beauftragt war, keine Regressforderungen geltend gemacht.

Nach unserer Auffassung hätte das Universitätsklinikum bei einer ordnungsgemäß wahrgenommenen Bauüberwachung des Gebäudeplaners die geänderte Ausführungsart der Pfahlgründung frühzeitig erkennen müssen.

Vollverdrängungspfähle waren laut Leistungsverzeichnis nicht gefordert. Ausgeschrieben und vertraglich vereinbart waren Teilverdrängungspfähle, die bei gleicher Tragfähigkeit geringere Pfahllängen erfordern und keine Mehrkosten erzeugt hätten.

Wir kritisieren die mangelnde Bauüberwachung für die vertraglich vereinbarte Leistung des Spezialtiefbauers. Die Bauüberwachung versäumte es dem Bauherrn anzuzeigen, dass laut Leistungsverzeichnis für den Spezialtiefbau der Bauunternehmer die Werkplanung und statischen Nachweise hätte vorlegen müssen. Dies war Voraussetzung für die Freigabe der Ausführung durch den Bauherrn.

Aus unserer Sicht ergibt sich gerade für den Fall, dass Planungsleistungen teilweise im Rahmen des Bauvertrages durch den Bauunternehmer zu erbringen sind, ein erhöhtes Überwachungserfordernis. Die Bauüberwachung des Gebäudeplaners kam dieser nicht nach.

Wir sind der Auffassung, dass der Gebäudeplaner die Bauüberwachung nicht vollständig erbracht hat. Dazu war er gemäß seines Honorarvertrages aber verpflichtet.

⁷⁷ Bei der Herstellung der Bohrlöcher mittels Bohrrohr und Schneidkopf wird der anstehende Boden seitlich vollständig verdrängt, verspannt und verdichtet. Das bewehrte Bohrloch wird ausbetoniert und das Bohrrohr wiederverwendet.

Das Ministerium der Finanzen stellte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittteilung⁷⁸ vom 2. Dezember 2024 dar, dass die Ausführung der Bohrpfähle durch den beauftragten Bauunternehmer ohne vorherige Kenntnis und Freigabe durch den Bauherrn geändert und Vollverdrängungspfähle ausgeführt worden seien.

Außerdem sei die zugehörige Werkplanung des Bauunternehmers lediglich dem Gebäudeplaner vorgelegt worden. Hierdurch seien Mehrkosten in Höhe von 60.562,48 € entstanden. Regressansprüche gegenüber dem Gebäudeplaner aufgrund einer mangelhaften Bauüberwachung seien nicht in Erwägung gezogen worden.

Darüber hinaus erklärte das Ministerium der Finanzen, dass der Bauherr nachträglich der Fortsetzung der bereits ausgeführten geänderten Bohrpfahlvariante zustimmte, da Bauzeitverzögerungen mit größeren Folgeschäden zu erwarten wären. Zu diesem Zeitpunkt sei die Beauftragung der Folgegewerke schon weit fortgeschritten gewesen.

Ursachenforschung und Schadensermittlung seien durch die Baubeteiligten parallel betrieben worden, jedoch ohne Ergebnis. Der Stellungnahme des Ministeriums ist weiterhin zu entnehmen, dass die letztlich ausgeführte Bohrpfahlvariante nicht fehlerhaft sei. Die entstandenen Mehrkosten durch die Ausführung als Vollverdrängungspfähle seien daher „Sowieso-Kosten“.

Wir teilen die Auffassung des Ministeriums der Finanzen nicht. Da der Bauunternehmer die Bohrpfahlgründung abweichend vom beauftragten Leistungsverzeichnis errichtet hat, sind diese Mehrkosten entstanden. In diesem Zusammenhang erfüllte der Gebäudeplaner seine Leistung zur Bauüberwachung mangelhaft, da er die geänderte Ausführungsvariante nicht frühzeitig erkannte. Er versäumte dem Bauherrn anzuzeigen, dass laut Leistungsverzeichnis der Bauunternehmer die Werkplanung und statischen Nachweise zur Freigabe der Bauausführung hätte vorlegen müssen.

Dem Land sind Mehrkosten i. H. v. 60.562,48 € entstanden. Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium der Finanzen, dass es das Universitätsklinikum beauftragt, gegen den Gebäudeplaner Regressforderungen zur mangelhaften Bauüberwachung geltend zu machen.

⁷⁸ Im Rahmen der Erstellung des Jahresberichtsbeitrages verzichtete das Ministerium der Finanzen auf eine separate Stellungnahme.

Des Weiteren erwartet der Landesrechnungshof, dass Rückforderungen zum Honorar des Gebäudeplaners durchgesetzt werden.

2.2 Mangelhaftes Nachtragsmanagement zur Spundbohlentechnologie

Die Pflicht, zusätzliche und geänderte Bauleistungen bei der Umsetzung eines Projektes zu prüfen, zu werten und zu beauftragen obliegt:

1. der Projektleitung,
2. der Projektsteuerung und
3. dem beauftragten Gebäudeplaner.

Das Universitätsklinikum hatte die Projektleitung für den Hörsaalneubau.

Für die Projektsteuerung beauftragte es ein Ingenieurbüro. Bestandteil des Gewerkes Spezialtiefbauarbeiten war die Herstellung der Baugrubenumschließung mit einer Spundwand. Die Leistungsbeschreibung des Gewerkes enthielt zusätzliche Vertragsbedingungen wie den geotechnischen Bericht und die geohydraulische Berechnung. Die Bieter erhielten diese Unterlagen zur Berücksichtigung für ihre Angebotserstellung.

Innerhalb der Angebotsfrist äußerte kein Bieter Einwände zur ausgeschriebenen Einbautechnologie für die Spundbohlen. Das Universitätsklinikum erteilte am 26. Oktober 2021 den Zuschlag auf das Angebot der bauausführenden Firma. Diese legte am 21. Dezember 2021 einen Nachtrag zur Technologieänderung des Spundbohleneinbaus von 17.747,78 € (brutto) vor.

Das Bauunternehmen sah nun unter Berücksichtigung des Baugrundgutachtens die im Leistungsverzeichnis geforderte Technologie als problematisch an. Als Einbauhilfe für die Spundbohlen war die Verwendung von Spülwasser vorgesehen. Daher befürchtete das Bauunternehmen, dass das Baufeld verschlammt und dadurch Maschinenbewegungen erschwert und die Gerätestandsicherheit gefährdet wird. Darüber hinaus käme es zum Tragfähigkeitsverlust des Untergrundes, was kostenintensive Bodenstabilisierungsmaßnahmen zur Folge hätte.

Gemäß seiner Zuständigkeit prüfte der Gebäudeplaner den vorliegenden Nachtrag. Er befand diesen als gerechtfertigt, da nach § 2 Abs. 6 VOB/B der Auftragnehmer für nicht vorgesehene Leistungen einen Vergütungsanspruch hat.

Somit empfahl die Bauüberwachung des Gebäudeplaners am 27. Januar 2022 dem Bauherrn die Beauftragung des Nachtrages 1 an das Bauunternehmen. Auch die externe Projektsteuerung folgte laut Schreiben vom 4. Februar 2022 dieser Begründung. Dementsprechend stimmte auch der Bauherr der geänderten Technologie zu.

Nach unserer Auffassung versäumte es der Gebäudeplaner unter Verweis auf den Grundsatz des § 4 Abs. 3 VOB/B, den Nachtrag zurückzuweisen. Danach hat ein Auftragnehmer unverzüglich Bedenken gegen die vorgesehene Art der Ausführung anzuzeigen, wenn erkennbar ist, dass die Leistung nicht umsetzbar bzw. fehlerhaft ausgeschrieben ist. Andernfalls verliert der Bieter das Recht, Ansprüche wegen dieser Fehler durchzusetzen.

Da einem Bieter für Spezialtiefbau ausreichend Fachwissen unterstellt werden kann und die Ausschreibungsunterlagen auch das Baugrundgutachten umfassten, war es dem Auftragnehmer schon zur Angebotserstellung möglich, die Ausführbarkeit der ausgeschriebenen Technologien ausreichend zu beurteilen.

Die Erkenntnis, dass die ausgeschriebene Technologie bei den vorherrschenden Baugrundverhältnissen nicht umsetzbar ist, war daher dem Bieter schon zum Zeitpunkt der Ausschreibung möglich. Der Unternehmer war somit verpflichtet, seine Bedenken im Rahmen der Angebotserarbeitung und damit schon in der Phase des Vergabeverfahrens anzumerken. Seiner Hinweispflicht kam er zu diesem Zeitpunkt nicht nach, so dass der Anspruch auf Nachtragsforderungen zum Einbringen von Spundwänden mit Vorbohrung entfallen war.

Wir kritisieren neben der fehlerhaften Nachtragsbeurteilung des Gebäudeplaners in diesem Zusammenhang auch die Bewertungen durch den Projektsteuerer. Nach unserer Auffassung bedurfte es lediglich einer Plausibilitätsprüfung, um den fehlenden Nachtragsanspruch des Spezialtiefbauers zu erkennen. Detailliertes Fachwissen zum Spezialtiefbau war diesbezüglich nicht erforderlich. Der Projektsteuerer wäre, anstelle sich der Begründung des Gebäudeplaners anzuschließen, dem Universitätsklinikum gegenüber verpflichtet gewesen, auf den nicht begründeten Nachtrag hinzuweisen. Das ist nicht erfolgt.

Auch das Universitätsklinikum ist vor der Beauftragung zusätzlicher bzw. geänderter Leistungen verpflichtet, den Sachverhalt und die Beurteilung durch den Gebäudeplaner sowie Projektsteuerer auf Plausibilität zu prüfen.

Als fachkompetenter Bauherr mit eigener Bauabteilung ist das Universitätsklinikum dazu befähigt und zur Mitwirkung verpflichtet. Auch wenn es sich zur Erfüllung von Aufgaben Dritter

bedient, ist es allein entscheidungsbefugt. Als Auftraggeber steht das Universitätsklinikum in der Verantwortung für das Vorhaben. Darüber hinaus ist es dazu verpflichtet, die vertraglich geschuldeten Leistungen der Planer und des Projektsteuerers zu kontrollieren, um auch damit verbundene Honorarzahlungen begründen zu können.

Das Ministeriums der Finanzen führte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittellung⁷⁹ vom 2. Dezember 2024 aus, dass die Bewertungen des Nachtrages des Bauunternehmers seitens des Gebäudeplaners und durch den Projektsteuerer nicht fehlerhaft seien. Weiterhin teilte es mit, dass der Anspruch des Bauunternehmers auf die Nachtragsforderungen gerechtfertigt sei.

In der Stellungnahme räumte das Ministerium der Finanzen die bestehende Hinweispflicht des Auftragnehmers auf Bedenken zur Ausführbarkeit der Technologie im Rahmen der Angebotserarbeitung ein. Dennoch sei in diesem Zusammenhang allein der Auftraggeber in der Verantwortung.

Weiter führte es in seiner Stellungnahme aus, dass durch die Bewertung des Nachtrages kein Schaden entstanden sei. Bei den entstandenen Kosten würde es sich um „Sowieso-Kosten“ handeln. Aus Sicht des Ministeriums sei kein Anlass zu Honorarminderungen und Regressforderungen gegenüber dem Gebäudeplaner und Projektsteuerer gegeben.

Wir teilen die Auffassung des Ministeriums der Finanzen nicht. Der Bauunternehmer unterliegt der Hinweispflicht bei Bedenken im Rahmen der Angebotserarbeitung. Die Nachtragsbewertungen des Gebäudeplaners und des Projektsteuerers sind aus unserer Sicht fehlerhaft. Im vorliegenden Fall handelt es sich keinesfalls um „Sowieso Kosten“. Entweder lag eine fehlerhafte Nachtragsbewertung oder eine mangelhafte Planung vor.

Der Landesrechnungshof hält die Nachtragsbewertung des Gebäudeplaners und der Projektsteuerung zur Spundwandtechnologie für fehlerhaft.

Daher erwartet er vom Ministerium der Finanzen, dass es das Universitätsklinikum beauftragt, Regressansprüche zur mangelhaften Bauüberwachung und Rückforderungen zum Honorar des Gebäudeplaners und des Projektsteuerers geltend zu machen.

⁷⁹ Im Rahmen der Erstellung des Jahresberichtsbeitrages verzichtete das Ministerium der Finanzen auf eine separate Stellungnahme.

Darüber hinaus sollte das Ministerium der Finanzen auf erforderliche Plausibilitätsprüfungen hinweisen, die auch das Universitätsklinikum Magdeburg im Rahmen von Nachtragsentscheidungen vollziehen muss.

3. Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen Sorge dafür trägt, dass das Universitätsklinikum Magdeburg infolge der mangelhaften Leistung des Planers und des Projektsteuerers Regressansprüche zur mangelhaften Bauüberwachung und Rückforderungen zum Honorar durchsetzt.

Des Weiteren erwartet der Landesrechnungshof vom Ministerium der Finanzen, dass im Rahmen von Pilotprojekten zukünftig auch auf die Wahrnehmung der Projektverantwortungspflichten geachtet wird. Dazu gehört, dass der Bauherr erforderliche Plausibilitätsprüfungen zu Nachtragsentscheidungen durchführt

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt B – Ergebnisbericht

Jahresbericht 2022, Teil 1, Abschnitt B Nr. 12 **Erhebliche Defizite bei der Förderung des Landesheimatbundes (LHB) Sachsen-Anhalt e.V.**

Wesentlicher Inhalt Wir prüften die öffentliche Förderung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesheimatbundes e. V. (LHB) vorrangig für die Jahre 2015 bis 2018. Aufgrund noch offener Verbindlichkeiten aus Rückforderungen in fünfstelliger Höhe dem Land gegenüber bezogen wir auch ausgewählte Unterlagen früherer Jahre bis zum Jahr 2007 teilweise ein.

Wir bewerteten die Geschäftsführung des auch institutionell geförderten LHB in den Haushaltsjahren 2007 bis 2011 als nicht ordnungsgemäß und zwischen 2012 bis 2019 als nur bedingt ordnungsgemäß. Zum Zeitpunkt des Denkschriftbeitrages bestanden offene Rückforderungsansprüche i. H. v. 72.000 €. Das Landesverwaltungsamt (LVWA) verstieß zum Teil erheblich gegen das Zuwendungsrecht und gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Auch das Handeln der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur (StK)⁸⁰ als zuständige oberste Landesbehörde entsprach teilweise nicht den Anforderungen. Für die offenen Verbindlichkeiten aus Rückforderungen trafen die beiden Landesbehörden die erforderlichen Entscheidungen nicht.

Wir hielten es im Ergebnis für unabdingbar, die weitere institutionelle Förderung des LHB von klaren Voraussetzungen abhängig zu machen. Dazu gehörten im Wesentlichen eine dauerhafte ordnungsgemäße Geschäftsführung und deren Überwachung im Zuwendungsverfahren sowie das Berücksichtigen des erheblichen Landesinteresses auch nach der beabsichtigten Satzungsänderung. Zudem hielten wir es für notwendig, die dauerhaft durch das Land geförderten Projekte des LHB in die institutionelle Förderung zu integrieren und die Förderung der Sachausgaben des LHB so zu bemessen, dass umfängliche Verfahren der Nachbewilligungen vermieden werden.

⁸⁰ Ehemaliges Kultusministerium, die Ministerien wurden im Jahr 2016 neu geordnet.

Hinsichtlich der Rückforderungen erklärten die beiden Landesbehörden in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung, die Finanzierungsart ab dem laufenden Haushaltsjahr 2022 und zunächst auf drei Jahre befristet in eine Festbetragsfinanzierung umzuwandeln. Mitteleinsparungen sollen zur Rückzahlung verwendet und auf einen im Haushaltsplan des LHB eingerichteten Titel erfolgen. Damit solle das Rückzahlungsmodell erprobt werden.

**Parlamentarisches
Verfahren
(Beschlussfassung
im Entlastungs-
verfahren)**

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nahm den Beitrag des Landesrechnungshofes in seiner 11. Sitzung am 28. Februar 2024 zur Kenntnis und stimmte den Empfehlungen zu:

Demnach muss die StK

- die Rechtmäßigkeit der institutionellen Förderung dauerhaft sicherstellen und überwachen.
- eine Bewertung sowohl der neuen Satzung im Hinblick auf das Landesinteresse als auch der ordnungsgemäßen Geschäftsführung anhand der Geschäftsordnung vornehmen und bis zum 30. Juni 2024 dem Ausschuss vorlegen.
- bei der Haushaltsanmeldung für die Förderung des LHB zukünftig eine auskömmliche Finanzierung der Sachausgaben berücksichtigen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung erwartet ferner eine schriftliche Berichterstattung über das Ergebnis der Evaluation der bisherigen Maßnahmen zur Rückzahlung offener Rückforderungen durch den LHB bis zum 31. Dezember 2025.

Weitere Entwicklung

Zwischenzeitlich wurden beim LHB ein neuer Vorstand gewählt, die Satzung geändert und eine Geschäftsordnung erlassen.

Die StK hat mit Schreiben vom 27. Juni 2024⁸¹ eine Bewertung der neuen Satzung des LHB im Hinblick auf das erhebliche

⁸¹ LT-Drs. 8/2221, Vorlage 32.

Landesinteresse und die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Vereins anhand der Geschäftsordnung vorgelegt.

Zwischenzeitlich wurden beim LHB ein neuer Vorstand gewählt, die Satzung geändert und eine Geschäftsordnung erlassen.

Die StK hat mit Schreiben vom 27. Juni 2024 eine Bewertung der neuen Satzung des LHB im Hinblick auf das erhebliche Landesinteresse und die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Vereins anhand der Geschäftsordnung vorgelegt. Nach einer Profilschärfung gehe der Aufgabenbereich des LHB nunmehr klar nicht über den kulturellen Bereich hinaus. Dazu gehörten eigene gemeinnützige und die Aufgaben als Dach- und Fachverband. Es bestehe damit besonderes Landesinteresse am gesamten satzungsmäßigen Zweck des LHB. Die Verfahren zur Führung der laufenden Geschäfte und der Vorstandsarbeit erschienen nach der neuen Satzung und der Geschäftsordnung transparent und standardisiert. Kontrollmechanismen der Mitgliederversammlung seien verankert und auch das Amt der Kassenprüfer etabliert. Ungenauigkeiten und fehlende Regelungen bestünden hinsichtlich der gemeinsamen Willensbildung und der weiterhin bestehenden Einzelvertretungsberechtigung für die Vorstandsmitglieder sowie mangelnder Kontrollmechanismen dafür. Die StK werde in einen Austausch mit dem LHB und dem LVwA treten, um diese auszuräumen. Aufgrund einer Vor-Ort-Überprüfung des LVwA im Jahr 2023 werde die ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht angezweifelt.

Wie zugesagt, änderte das Landesverwaltungsamt die Finanzierungsart und fördert nunmehr im Wege der Festbetragsfinanzierung. Der LHB leistete erste Rückzahlungen, die - wie erwartet - nicht sehr hoch sind, so dass mit einem relativ langen Rückzahlungszeitraum zu rechnen ist.

In erneuten Stellungnahmen des LHB vom 24. Juni 2024 sowie der StK und des LVwA vom 26. Juni 2024 berichteten diese übereinstimmend über den Eingang einer Rückzahlung aus der nunmehr erfolgten Abrechnung eines anwaltlichen Treuhandkontos. Die eingegangenen rund 3.200 € aus dem Treuhandkonto werden für die

Rückzahlung der offenen Landesforderungen verwendet. Ein möglicher noch gegen den LHB gerichteter Zahlungsanspruch aus einem Beschäftigungsverhältnis sei sachlich unbegründet und verjährt.

Die StK und das LVwA berichteten darüber hinaus Folgendes:

- Die StK werde eine neue Satzungsregelung bewerten und ggf. eine Änderung erwirken, nach der das Vereinsvermögen bei dessen Auflösung oder beim Wegfall der steuerbegünstigten Zwecke unmittelbar an das Land fällt. Das Land hat das Vermögen danach unmittelbar und ausschließlich für die Satzungszwecke des LHB zu verwenden.
- Trotz der Profilschärfung auf kulturelle Zwecke bleiben Fördermittel aus anderen Ressorts möglich. Mit dem LHB sei vereinbart, auf die StK zuzugehen, falls fehlende Eigenmittel einer Förderung durch andere Ressorts entgegenstehen.
- Das LVwA habe sein Bewilligungsverfahren für den Nachweis von Drittmitteln angepasst. Landesmittel können danach nicht mehr bewilligt werden, ohne dass die Bewilligung maßgeblicher Drittmittel nachgewiesen ist.

Die Neubewertung der Satzungsregelung und die Änderung im Bewilligungsverfahren halten wir für notwendig und richtig, die Vereinbarung zu den Eigenmitteln für sinnvoll.

Die Prüfung ist mit Schreiben vom 12. August 2024 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 2023 abgeschlossenen Prüfungsverfahren enthält die LT-Drs. 8/4641.

Es handelt sich um insgesamt 80 Prüfungen:

- 41 im Bereich der Landesverwaltung,
- 14 im kommunalen Bereich,
- 12 Prüfungen der Jahresrechnungen der Stiftungen nach § 109 LHO,
- 3 im Rundfunkbereich,
- 10 Prüfungen der Bauunterlagen einzelner Großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (GNUE).

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	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatzangelegenheiten - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
-------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Abteilung 1 Mitglied des Landesrechnungshofes Dr. Petra Weiher	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Sport
----------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Abteilung 2 Mitglied des Landesrechnungshofes Jan Weber	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliches Dienstrecht, Landespersonal - Informations- und Kommunikationstechnik - Übergreifende Organisationsprüfungen - Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Wohnungs- und Städtebau - Straßenbau
---------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Abteilung 3 Mitglied des Landesrechnungshofes Dietmar Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> - Energie, Klimaschutz und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Inneres - Beteiligungen und Vermögen des Landes
---------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Abteilung 4 Mitglied des Landesrechnungshofes Florian Philipp	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfungen nach § 137 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) - Überörtliche Kommunalprüfung einschließlich Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung - Sonderprüfungen in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern - Prüfung nach § 91 LHO bei Unternehmen mit kommunalem Aufgabenbezug
---------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Redaktionsschluss war der 18. Februar 2025.

Dessau-Roßlau im Februar 2025

Barthel
Präsident